

**Des mesures juridiques
propres à faciliter la présence de la mère
au foyer ouvrier**

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 4 Mars 1938, à 14 heures

PAR

Magdeleine CAUNES

Jury :

Président : M. ROUAST, Professeur.

Suffragants { *M. PERCERAU, Professeur.*
 { *M. HAMEL, Professeur.*

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

Librairie de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats

13, RUE SOUFFLOT, 13

1938

**DES MESURES JURIDIQUES
PROPRES A FACILITER LA PRÉSENCE DE LA MÈRE
AU FOYER OUVRIER**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

**Des mesures juridiques
propres à faciliter la présence de la mère
au foyer ouvrier**

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 4 Mars 1938, à 14 heures

PAR

Magdeleine CAUNES

Jury :

Président : M. ROUAST, Professeur.

Suffragants { *M. PERCERAU, Professeur.*
 { *M. HAMEL, Professeur.*

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

Librairie de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats

13, RUE SOUFFLOT, 13

1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Dans un temps où toute activité humaine est évaluée, contrôlée, protégée, il est un travail qui, par sa nature, échappe à l'observation du statisticien, au regard inquisiteur de l'agent public, à l'autorité protectrice de la loi : c'est celui que la mère de famille accomplit dans sa propre maison.

Travail d'une valeur économique très grande cependant ! puisqu'il s'agit d'organiser la vie matérielle dans l'intérieur familial, d'assurer la nourriture, l'habillement, l'entretien, les soins, de répartir les ressources, de préparer et de prévoir, de créer un foyer accueillant, propre, gai, où chacun aimera vivre.

Travail d'une valeur humaine plus grande encore ! puisqu'il s'agit de mettre de jeunes intelligences et de jeunes cœurs en contact avec le monde, de surveiller pour encourager ou pour réformer, d'apaiser et de consoler, d'être celle qui donne la vie et celle qui s'efforce de la faire vivre dans l'atmosphère la plus saine et la plus heureuse.

Ce travail-là demande bien, à lui seul, tout le temps, tout le cœur, et toutes les capacités de la mère. Cependant, on cherche, aujourd'hui, à l'accomplir à la hâte, à le considérer comme une besogne secondaire, et cela,

pour donner le meilleur de son temps et de son activité aux besognes rétribuées de l'industrie et du commerce.

La législation sociale garantit à l'ouvrière le repos hebdomadaire, réglemente le nombre d'heures et les conditions du travail ; mais, en fait, combien de salariées mères de famille ne connaissent ni la semaine anglaise, ni la loi des quarante heures, ni l'interdiction du travail de nuit, parce qu'au retour de l'usine, les attendent leurs tâches de ménagères et de mères ? Cette épuisante dualité excède leurs forces et la famille en supporte, en définitive, les répercussions fâcheuses.

La santé est mise en péril par une nourriture inévitablement moins soignée et moins variée ou même achetée toute préparée dans des conditions d'hygiène souvent douteuses. Le désordre s'instaure dans un foyer tout le jour abandonné : désordre matériel qui conduit assez vite au désordre moral. Car les enfants, sachant la maison vide, s'attardent au sortir de l'école, la mère surmenée délaisse leur éducation et le mari quitte plus volontiers un intérieur peu accueillant où chacun doit mettre du sien, soit en contribuant aux besognes indispensables, soit en faisant des concessions sur le reste.

Le lien familial est, ainsi, ébranlé dans ses bases et finalement se relâche. Or : « lorsque la famille se dissout, non seulement le lien social disparaît, mais l'humanité même » (La Tour du Pin). Le travail salarié de la mère pose donc à la fois un problème familial angoissant et un problème social grave. Sous ces deux aspects il a été étudié lors du premier Congrès International de 1933 sur le Travail Industriel de la Mère et le Foyer Ouvrier, et du deuxième Congrès International de juin 1937 sur « La Mère au Foyer, ouvrière de Progrès humain ». Il y a là la marque d'une préoccu-

pation mondiale. C'est que l'avenir même de la société est mis en jeu par les désastreuses conséquences du travail professionnel des mères :

Les praticiens voient dans les conditions familiales défectueuses, la première cause de la criminalité juvénile ; la mère, qui préfère l'appât du gain à la vertu morale de ses enfants, a donc ici sa large part de responsabilité.

L'augmentation de la mortalité infantile, résultat d'une mauvaise hygiène pré-natale et du manque de soins dont sont privés tant d'enfants d'ouvriers, est également liée à la désertion du foyer par la mère. Et le même rapport existe avec la crise démographique qui menace le pays. Pour les deux années 1935 et 1936, la France a enregistré 30.000 naissances de moins que de décès (1). Or tandis que le nombre des consommateurs diminue, les femmes salariées vont accroître le nombre des producteurs et encombrer le marché du travail. Le chômage s'en suit, proportionnellement.

Par les désordres d'ordre familial, social, national qu'il suscite, le travail industriel de la mère de famille apparaît ainsi comme un véritable fléau qu'il faut à tout prix combattre.

Les associations féminines et familiales — parmi lesquelles il faut rendre un hommage particulier à l'Union Féminine Civique et Sociale, organisatrice des deux Congrès Internationaux de la Mère au Foyer — ont entrepris dans ce but une vaste campagne. Les remèdes moraux et éducatifs auront, en effet, une action salutaire, mais lente, sur l'abandon du foyer, en tant que celui-ci est la conséquence de l'atmosphère morale d'au-

(1) « Familles de France », organe officiel de la Fédération des Familles Nombreuses, novembre 1937.

jourd'hui. Ils s'appellent : formation (il faudrait dire : réformation) de l'opinion publique par tous les moyens appropriés : journaux, conférences, art, radio, cinéma, etc., et éducation familiale, morale, ménagère en vue du foyer. L'on ne saurait trop inciter à les mettre en œuvre, car il est grand temps d'agir.

Mais, au point où en est le mal, il demande aussi des remèdes plus énergiques. Parce qu'il tient à l'organisation sociale actuelle, autant qu'au désir d'indépendance de la femme moderne, des mesures économiques s'imposent. Le mouvement familial pour le maintien de la mère au foyer depuis longtemps les préconise, mais il ne peut que les proposer aux pouvoirs publics. Ceux-ci sont ici tout puissants, et le mal — nous l'avons montré — est assez grave pour légitimer leur intervention.

*
**

Que peut le législateur ?

Il pourrait, sans doute, interdire, purement et simplement le travail professionnel de la femme mariée. Le R. Père RUTTEN le demandait au Parlement Belge ; mais c'est une mesure grave. Même présentée au nom des intérêts supérieurs de la famille et de la société, l'on ne saurait la défendre. Du point de vue juridique le droit de chacun au travail ne représente-t-il pas, en quelque sorte, un droit constitutionnel non écrit ? Du point de vue pratique, le remède s'avérerait pire que le mal, car il inciterait la femme à rechercher de préférence une union irrégulière et à ne pas la légitimer. Ce serait une étrange façon de protéger la famille.

Pour ces motifs, l'Union Internationale des Ligues Féminines Catholiques présentait en juin 1935, à la XIX^e

Conférence du Travail, un mémorandum dans lequel elle sollicitait « une recommandation qui engage les diverses nations à respecter le droit au travail de la femme obligée de gagner sa vie ». Mais elle demandait aussi :

« De veiller à ce que dans la période actuelle de crise, l'embauchage des adultes soit fait dans l'ordre suivant :

« — en premier lieu, les hommes chefs de famille dont la femme reste au foyer et les femmes obligées d'assurer seules les charges de famille ;

« — en deuxième lieu, les célibataires, hommes et femmes, ayant à pourvoir à leur propre subsistance ;

« — en troisième lieu, les hommes dont les femmes travaillent.

« Que, pour le licenciement du personnel, il soit procédé en ordre inverse.

« Que pour l'embauchage des jeunes on donne la préférence à ceux dont la mère reste au foyer. »

Une telle réglementation, fondée sur de sérieuses considérations de justice, serait nécessaire du point de vue social, mais ne serait pas suffisante pour détourner la femme du travail rémunéré.

On peut, également, songer à réglementer le travail de la mère de façon à assurer à l'ouvrière les meilleures conditions dans l'exécution de ce travail et à lui permettre de négliger le moins possible ses besognes ménagères. Le législateur depuis longtemps s'y emploie. Les dispositions relatives à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs, celles concernant les femmes, spécialement les mères et futures mères, répondent au premier besoin. La réglementation actuelle de la durée du travail, lois des quarante heures, des congés payés, laisse à la

salariée le temps de s'occuper davantage de son intérieur et de ses enfants.

Mais cette protection de la législation ouvrière ne favorise pas, en définitive, la présence au foyer, car le travail industriel devenant moins pénible, la femme l'entreprend plus volontiers. Celui qui se pratique dans la maison familiale (travail à domicile, travail artisanal) a les mêmes avantages et les mêmes inconvénients.

Interdiction ou réglementation ne sont pas, par conséquent, des solutions satisfaisantes. Le législateur se doit de chercher ailleurs des remèdes mieux adaptés, des mesures qui, sans porter atteinte à la liberté de la personne humaine, soient plus conformes au but familial recherché. Seuls des avantages spéciaux accordés à la famille où la mère demeure, répondront à cette double condition. Ils n'iront pas à l'encontre du droit de la femme d'opter librement pour le travail d'atelier ou d'usine, mais ils seront de nature à peser sur sa décision lorsqu'il lui faudra choisir, et ils l'emporteront d'autant plus aisément que les sacrifices pécuniaires à consentir auront une contre-partie plus forte.

La politique familiale est, d'une façon générale, la politique de la mère au foyer. Cependant dans ses applications actuelles et dans nombre de projets présentement à l'étude, elle ne favorise pas directement et spécialement les foyers gardés par la mère. Les avantages dont nous voulons parler, consisteraient donc en une adaptation, sur ce point, de notre ensemble législatif. Réforme, dira-t-on, de grande envergure ! Nous ne le croyons pas, car il s'agirait, en réalité, non de démolir pour reconstruire, mais de modifier et de compléter en vue de conférer des prérogatives particulières aux fa-

milles où la mère se consacre exclusivement à ses devoirs familiaux.

Il est sérieusement question, aujourd'hui, de remanier les dispositions légales concernant la famille. Le 2 juillet 1937, M. LANDRY, dans un rapport fait au nom de la Commission d'Assurance et de Prévoyance Sociales de la Chambre (2), étudiait les nombreuses propositions déposées depuis le début de la législature relativement à ce qu'il appelle « l'aide à la famille », et élaborait un projet portant modification du système existant, en vue d'assurer une aide plus générale, plus substantielle, plus uniforme. A la faveur d'une telle refonte de la législation, il serait aisé et il serait juste de réserver une situation meilleure aux familles où la mère reste au foyer.

Les lois fiscales pourraient contenir des avantages semblables ; nous voulons dire des majorations d'abattements à la base, des dégrèvements, des exonérations pour les ménages où la femme n'est pas salariée. Le poids des impôts indirects se faisant, dans ce cas, plus lourdement sentir, il y aurait là, en outre, une compensation équitable.

Le II^e Congrès International de juin 1937 demandait encore : « qu'en raison de la plus grande valeur sociale des familles dans lesquelles la mère se consacre à sa tâche familiale, les pouvoirs publics encouragent davantage ces familles par... une politique du logement, des facilités d'accession à la propriété, des subventions aux institutions de prévoyance pour la fondation du foyer... ». Les mesures de ce genre ne sont pas, chez nous, développées comme dans certains pays, comme dans la légis-

(2) Chambre des Députés, 16^e législature, annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 2 juillet 1937, n^o 2.756.

lation pro-familiale italienne, par exemple. La femme qui passe toutes ses journées à la maison est ici la première intéressée. Aménagées de façon à la favoriser de préférence, ces lois pourraient donc avoir des résultats heureux.

Les remèdes juridiques propres à faciliter la présence de la mère au foyer ouvrier sont donc essentiellement divers. Ils consisteraient, en réalité à établir en fonction de cette idée tout le statut de la famille. Pris chacun isolément, ils auraient une efficacité variable. C'est pourquoi nous ne chercherons pas à entrer dans le détail d'une énumération inutile et fatalement incomplète, mais nous nous bornerons à l'étude plus approfondie de trois mesures dont les effets nous paraissent plus certains :

1° Aménagement des Allocations Familiales (question qui nous retiendra davantage en raison de son importance vis-à-vis du sujet);

2° Aménagement des Assurances Sociales ;

3° Pensions aux veuves chargées d'enfants.

Ce choix nous semble s'imposer pour les raisons suivantes :

A) Seules, parmi les mesures citées, celles-là existent en droit positif. Les autres ne pourraient être examinées que « de lege ferenda ». Mais :

a) des allocations familiales aménagées en faveur de la mère au foyer sont consacrées par la pratique de certaines caisses de compensation.

b) les lois d'Assurances Sociales font une place spéciale à la femme de l'assuré, non assurée elle-même.

c) les pensions aux veuves chargées d'enfants exis-

tent en droit comparé et la législation française en possède, pour ainsi dire, une ébauche.

B) Ces trois mesures semblent, en outre, mieux appropriées pour lutter contre le travail industriel de la mère, car elles combattent directement le mal dans ses sources.

En effet, si — comme il est dit dans *Quadragesimo Anno* — : « la modicité du salaire paternel » est « la cause qui contraint les mères de famille à chercher hors de la maison, une occupation rémunératrice » (3).

— Grâce à l'aménagement des allocations familiales, la mère pourra plus aisément équilibrer son budget sans le secours de son travail salarié.

— Grâce à l'aménagement des assurances sociales, elle ne sera pas entraînée à l'usine par la perspective d'y trouver une couverture des risques que le budget familial ne pourrait autrement supporter.

— Grâce aux pensions aux veuves chargées d'enfants, la mère laissée sans ressources par le décès du mari, ne sera pas acculée à l'abandon du foyer.

Ces mesures seront, par conséquent d'autant plus efficaces, qu'il s'agit, par leur moyen, de faciliter la présence au foyer, de la mère qui considère comme un devoir de garder ce foyer et ne pourrait autrement le faire qu'au prix de trop durs sacrifices, ou ne pourrait pas le faire du tout, à moins de compromettre la santé de ses enfants et la prospérité de la famille.

(3) *Quadragesimo Anno*, Ed. Spes, n° 77.

PREMIÈRE PARTIE LA MÈRE AU FOYER ET LES ALLOCATIONS FAMILIALES ---

CHAPITRE PREMIER

LES ALLOCATIONS FAMILIALES, MESURE PROPRE A FACILITER LA PRÉSENCE DE LA MÈRE AU FOYER OUVRIER ---

I. — L'insuffisance du budget familial, cause de désertion du foyer

La femme trouve dans le travail extérieur des avantages pécuniaires qui sont sans aucun doute la principale cause de la désertion du foyer. De ces avantages, le salaire est évidemment le premier et le plus considérable. La perspective de doubler les ressources de la famille attire à l'usine, non seulement la femme mariée, mais encore la mère qu'elle ait ou non, par ailleurs, des revenus suffisants.

L'appât du gain sollicite les unes ; la possibilité de combler le déficit du budget familial représente pour les autres une chance et un espoir ; l'attrait de la rémunération de l'ouvrière apparaît ainsi tantôt comme un facteur psychologique, tantôt comme un facteur économique de l'abandon du foyer.

Nous n'examinerons pas ici la première hypothèse ; de par sa nature, en effet, elle appelle des remèdes d'ordre moral ; la deuxième retiendra notre attention, parce qu'à une cause économique peuvent correspondre des mesures juridiques.

D'après les enquêtes faites comme préliminaires du Congrès International de Juin 1933, il faut imputer à la modicité du salaire paternel le travail industriel de la mère. En France, L'Union Féminine Civique et Sociale établit que 392 femmes sur 506 interrogées ont abandonné leur foyer soit pour gain insuffisant ou chômage du mari, soit pour vivre moins pauvrement. L'Alliance Nationale des Mutualités Chrétiennes de Belgique trouve que 230 femmes sur 430 atteintes par l'enquête, ont été poussées à l'usine par les mêmes raisons (1).

Toutes celles-là évidemment préféreraient rester chez elles. Et une enquête faite trois ans plus tôt par l'Union Féminine Civique et Sociale signale que 80 % des ouvrières sont dans cette situation. Eve BAUDOUIN (2) rapproche ce chiffre des résultats d'une statistique officielle dressée par les Bureaux de l'Inspection du Travail en Allemagne en 1899.

(1) *Le Travail Industriel de la Mère et le Foyer ouvrier*, documents d'études, extraits du Congrès International de juin 1933, p. 250 et p. 22.

(2) Eve BAUDOUIN, note E, p. 124.

Curieux rapprochement, en effet, puisqu'il en ressort le même pourcentage...

Il n'y a rien d'étonnant, il faut le remarquer, à ce que les chiffres des enquêtes de 1930 et 1933 ne concordent pas exactement, car, parmi les femmes qui travaillent pour s'offrir un peu de superflu, beaucoup aussi préféreraient rester chez elles; et puis, il y a la crainte de besoins futurs, l'insécurité devant les risques de l'existence qui augmentent le nombre des mères abandonnant leur intérieur par nécessité. Nous n'en parlerons pas ici, parce que nous nous proposons d'étudier leur cas dans la seconde partie de cet ouvrage.

L'insuffisance du budget familial est donc la cause la plus fréquente de la désertion du foyer. Si l'on veut permettre à la mère de se consacrer à sa mission maternelle, c'est, par conséquent, à ce mal, qu'il faudra d'abord porter remède. Qu'on n'objecte pas qu'il n'y a rien à faire, car la question n'est pas d'augmenter mathématiquement les salaires, mais de poser le problème de la péréquation des charges. Ceci nous donne le plan de ce premier chapitre :

Nous examinerons d'abord le budget familial type. Nous montrerons comment, en fait, il a besoin pour s'équilibrer d'un appoint étranger. Nous en viendrons à dire que cet appoint ne devrait pas, en droit, être nécessaire et à nous demander d'où il pourra bien provenir, s'il ne résulte pas du travail salarié de la femme.

Le problème ainsi posé, nous essaierons de prouver dans notre seconde section, que les allocations familiales ont voulu être cet appoint. Et nous nous demanderons, dans une troisième section, si elles le sont réellement.

En 1932, période de salaires élevés, M. l'Abbé MOREAU établissait un budget-type pour une famille ouvrière de quatre personnes dans la région de Limoges. Les dépenses judicieusement faites et compte tenu de tous les faux-frais qui accompagnent normalement le strict nécessaire, s'élevaient à 13.171 fr. Or : « à l'exception des ouvriers spécialisés, aucun salarié à Limoges, remarquait M. l'Abbé MOREAU, n'atteint cette moyenne ; un bon couleur de moule se fait 900 fr. par mois, un coupeur 800 fr. et encore sans chômage ; pour équilibrer le budget, une fois de plus la preuve est faite, la femme doit travailler. » (3)



Dans un tableau annexé au Congrès International de 1933 sur le Travail industriel de la Mère et le Foyer Ouvrier, l'équilibre budgétaire était calculé comme suit pour une famille de deux enfants (4) :

1° Quand la mère travaille au dehors :

Salaire du père de famille : 690 fr. par mois (d'après la moyenne des salaires versés dans le Nord, à un camionneur, un rattacheur, un homme de peine) ;

Salaire d'une mère de famille : 598 fr. par mois (d'après la moyenne des salaires versés dans le Nord à une ouvrière brocheuse, soigneuse, peigneuse, bonnetière).

Soit au total : 1.396 fr. par mois augmentés de 108 fr. par mois d'allocations familiales (3 fr. 60 par jour pour deux enfants).

(3) M. MOREAU : *Un Essai de Politique Familiale*. Limoges, 1933, p. 71.

(4) Documents extraits du Congrès International de 1933, p. 254.

2° Quand la mère reste chez elle :

Economies des mois de nourrice : 500 fr., mais nourriture des enfants au foyer : 300 fr.

Soit 200 fr. d'économies faites pour les enfants, plus 175 fr. d'autres économies (vêtements, lavage, santé, nourriture saine et économique).

D'après les économies réalisées par la mère lorsqu'elle reste chez elle et qui se montent au minimum à 375 fr. par mois, la famille aurait un niveau équivalent avec : 1.396 fr. — 375 fr. = 1.021 fr. par mois.

Mais ne travaillant pas, la mère n'a que le salaire du père plus les allocations familiales, soit : 690 fr. + 108 fr. = 798 fr. par mois.

L'écart du budget est de : 1.021 fr. — 798 fr. = 223 fr. par mois.

Pour garder le même niveau de vie, il manque 223 fr. par mois.



Dans les deux cas, il s'agissait, bien entendu, de l'ouvrier, sobre et honnête, de la famille sérieuse et économe. Ces chiffres aujourd'hui ne sont plus exacts. Depuis 1933 il y eu des augmentations de salaires et des dévaluations de la monnaie. Mais les unes compensent à peu près les autres et en définitive, la proportion reste la même.

D'ailleurs ce ne sont pas les chiffres qui importent (ils ne sont vrais qu'à un moment donné et dans un lieu donné), c'est bien plutôt la façon dont il faut examiner les budgets-types. Nous ferons à leur égard trois remarques :

1° L'insuffisance du budget familial n'est pas très sensible pour la famille de deux enfants ; celle-ci repré-

sente, en effet, la moyenne des familles françaises, celle dont on tient compte dans l'établissement des salaires. Mais il faudrait comparer la famille d'un enfant lorsque le père et la mère travaillent et la famille de cinq ou six enfants dans laquelle, par la force des choses, il rentre un seul salaire. La différence alors est criarde, elle condamne la famille nombreuse à un niveau d'existence très inférieur à la moyenne. Dans son ouvrage sur l'Effondrement de la Natalité et la Péréquation des Ressources aux charges de famille, M. BOVERAT (5) le démontre de la manière la plus catégorique. Il calcule :

Ouvrier sans famille à charge : salaire annuel : 10.000 francs (soit 10.000 fr. par tête).

Ouvrier parisien, marié, 4 enfants : salaire 10.000 fr., plus allocations familiales, 2.400 fr. ; plus encouragement national, 384 fr. = 12.784 fr. (soit 2.130 fr. par tête).

On reproche à l'ouvrier de n'être pas économe ; après cela, il ne faut pas trop s'en étonner. Les familles nombreuses sont de plus en plus rares ; pour les dépenses, ce sont donc les célibataires et les ménages sans enfant ou à enfant unique « qui donnent le ton ». Et l'émulation peut être grande, surtout dans ces immenses cités ouvrières, où se coudoient et se pressent des centaines de famille et où les relations de voisinage sont plus néfastes qu'ailleurs.

2° L'étude des budgets-types appelle une deuxième remarque ; lorsque la femme travaille au dehors, elle dépense davantage.

En fait, au delà de 450 fr. environ, le gain de la mère commence seulement à profiter à la famille : elle a

(5) M. BOVERAT : *L'effondrement de la natalité et la péréquation des ressources aux charges de famille*, p. 43.

d'abord des frais supplémentaires : frais de nourrice, de pensions ou d'étude surveillée pour les enfants. Les laisser en garde à une grand'mère est une combinaison assez fréquente et assez avantageuse ; elle n'est pas, non plus, tout bénéfice ; frais supplémentaires d'habillement aussi pour la femme ouvrière, car elle use davantage et a tendance à laisser plus vite de côté les vêtements un peu défraîchis ; frais supplémentaires de nourriture et d'entretien du ménage, car les courses sont faites en hâte, à la sortie de l'atelier ou de l'usine, les aliments s'achètent tout préparés à des prix qui donnent une idée de ce que gagne la femme à travailler chez elle.

Enfin et surtout, habitudes de dépenses et de gaspillage dans une maison moins bien tenue que le mari quitte plus volontiers, en compagnie de sa femme qui n'aime pas que l'argent soit dépensé sans qu'elle en prenne sa part.

3° La mère qui reste au foyer réalise, au contraire, des économies appréciables :

Economies de nourriture d'abord, lorsque les provisions sont faites au marché, aux halles, à la coopérative avec possibilité de ristourne. Un tableau annexé au Congrès International de la Mère au Foyer de juin 1937, les évaluait à 31 fr. par semaine pour une famille de quatre personnes et notait, sous forme schématique : « Cuisine plus soignée, plus variée, aliments choisis d'après âge et santé ; repas dans le calme et dans un cadre plus attrayant. »

Economies d'entretien de maison aussi. Un deuxième tableau annexé au même Congrès et établi dans les mêmes conditions comptait : 73 fr. 25 gagnés par quin-

zaine par la femme qui fait elle-même sa lessive. Et l'entretien d'une maison ne se borne pas à la lessive !

Il faudrait ajouter : économies de toilette. Celles-là, le Congrès ne les a pas évaluées et il serait difficile de le faire, car le minimum et la nécessité sont ici question d'appréciation personnelle. Mais chaque femme est plus ou moins couturière. Dans son intérieur, elle a le temps de mettre ses aptitudes à l'épreuve et si elle arrive à s'habiller elle-même et à habiller ses enfants, c'est encore sur ce point qu'elle réalisera avec le plus de facilité et le plus de plaisir les plus grandes économies.

Enfin, la femme qui reste chez elle prend conscience de son rôle de répartitrice du budget familial ; tout en vaquant à ses besognes ménagères, elle a le temps de calculer et de réfléchir. Si elle est suffisamment intelligente et... si elle a des goûts suffisamment simples, elle parvient très vite à une organisation du budget qui étonnerait bien des spécialistes ; et ceci le plus naturellement du monde, car en face des réalités de la vie matérielle, la femme a des façons de sentir et des possibilités pour comprendre que l'homme ne connaît pas.

Mais cette orientation de l'esprit exige un apprentissage et, pour tout dire, des habitudes que la femme accablée par deux besognes n'a pas le temps de cultiver.

A se consacrer au travail du foyer la mère réalise donc de sérieuses économies. Les habitués des visites sociales, compétents pour juger les budgets ouvriers, les évaluent à 350 ou 450 fr. par mois pour une famille de deux enfants (le budget-type du Congrès International de 1933 comptait 375 fr.). Mais, en fait, une estimation vraie est impossible car le chiffre est fonction de l'activité et des capacités de la femme et de l'ingénio-

sité avec laquelle elle répartit, elle engage ou elle évite les dépenses.

*
**

Dans ces conditions, il faut se demander, si, comme en finances, il y a « un gold point », au delà duquel le travail de la femme dans sa maison est plus avantageux et plus profitable pour la famille et au-delà duquel la mère a, pécuniairement, intérêt à abandonner son foyer.

En pratique, il manque souvent très peu de chose pour équilibrer le budget familial ; mais, parce qu'il manque quelque chose, le problème se pose : « Soit renoncer aux charges de famille, soit envoyer la femme et les enfants à l'atelier ; dans les deux cas, c'est la destruction du foyer... Problème angoissant, dit M. l'Abbé MOREAU, car il y va de la vie même de la cellule de la société qu'est la famille, celle-ci se trouvant ébranlée jusque dans ses fondements par la grève des berceaux et l'éloignement de la mère au foyer. » (6)

Le salaire de la femme mariée est un salaire d'appoint : il n'apporte pas davantage, car pour le reste il est compensé par des dépenses supplémentaires. Si donc la famille disposait d'une petite somme de plus chaque mois (certains parlent de 250 fr.), lorsque la mère reste au foyer, nombreuses seraient celles qui renonceraient au travail extérieur.

Nos lois, sans doute, protègent aujourd'hui la famille, spécialement la famille nombreuse et l'on a pu dire que le Parlement légifèrait moins, depuis le début du xx^e siècle, pour une nation de célibataires ; mais cette politique familiale repose souvent sur l'idée d'assistance ;

(6) M. MOREAU, *op. cit.*, p. 17.

l'appoint qui manque régulièrement au budget ouvrier, ne devait pas, au contraire, provenir d'une aumône officielle, même régulièrement octroyée, et c'est le grand mérite de l'institution des Allocations Familiales et de la loi du 11 mars 1932 d'avoir compris cela et d'avoir voulu, selon l'expression de M. l'Abbé MOREAU : « Etre cet appoint » (7).

II. — L'insuffisance du budget familial et les Allocations Familiales

L'institution des Allocations Familiales repose sur le mécanisme de la compensation. MM. BONVOISIN et MAIGNAN définissent les caisses qui ont pour mission de recevoir et de répartir les prestations : « des mutuelles instituées entre les employeurs contre le risque d'inégalité entre les charges de famille de leur personnel » (8). Il s'agit donc bien d'une véritable péréquation des ressources aux charges de famille. Le salaire en est la base, l'entreprise supporte en totalité le coût de la dépense et les caisses existent simplement pour assurer l'égalité entre les entreprises afin qu'aucune n'ait intérêt à embaucher de préférence des ouvriers célibataires. L'équilibre des budgets familiaux doit ainsi se trouver rétabli ; tel est, du moins, le but direct des allocations. Dans cette deuxième section, nous développerons cette idée en étudiant :

1° L'esprit de l'institution ;

2° L'esprit dans lequel les caisses appliquent la loi.

(7) M. MOREAU, *op. cit.*, p. 108.

(8) MM. BONVOISIN et MAIGNAN, *Allocations familiales et caisses de compensation*, Paris, 1930, p. 13.

1. — L'ESPRIT DE L'INSTITUTION

Les premières allocations pour charges de famille ont été distribuées en 1884 par les Etablissement Klein, à Vizille. Mais le véritable précurseur est, en réalité, M. Léon HARMEL, l'industriel du Val-des-Bois. C'est lui qui lance le premier, en 1891, l'idée d'un supplément familial aux salaires.

Il se défend d'ailleurs d'en être l'initiateur. Il veut appliquer simplement les principes que vient de poser le Pape Léon XIII dans son Encyclique « *Rerum Novarum* » sur la Condition des Ouvriers. « Nous croyons, explique-t-il, qu'un travail normal, accompli par un homme placé dans les conditions ordinaires, doit produire une rémunération suffisante pour l'ouvrier et pour une famille ordinaire. » Et constatant le niveau de vie inférieur auquel les circonstances condamnent certains foyers : « Nous croyons nécessaire de rétablir l'équilibre rompu, en versant les subventions nécessaires au moyen d'une institution que nous appelons Caisse des Familles. »

Cette généreuse initiative du « bon patron » — ainsi l'appelaient ses ouvriers — devait être suivie quatre ans plus tard par les Syndicats mixtes du Nord, fondés par les industriels de Lille, Roubaix, Tourcoing ; puis, entre 1900 et 1914, par une trentaine d'établissements importants. La guerre entraîne avec des fluctuations de la monnaie une hausse des salaires et les allocations familiales apparaissent alors sous forme d'indemnités de vie chère. La pratique s'en développe en France dans de grandes entreprises isolées et dans les marchés de travaux publics que l'Etat conclut avec ses fournisseurs.

Dans les pays atteints par la guerre : Belgique, Allemagne, Autriche, Tchécoslovaquie, Pologne, Grande-Bretagne, les mêmes besoins se font sentir et les indemnités pour charges de famille se généralisent ; mais, si l'on excepte la Belgique, elles ne survivent pas aux hostilités ou du moins à la période du bouleversement économique.

Il fallait, en effet, trouver le moyen de mettre les industriels en mesure de grever leurs frais généraux, sans crainte de la concurrence ; et c'est au patronat français que devait échoir l'honneur de faire des allocations familiales imposées par des circonstances exceptionnelles, une institution stable.

En avril 1918, est créée la première caisse. Elle groupe les six principales industries du port de Lorient. La deuxième en date, parce qu'elle commence à fonctionner un mois plus tard, le 1^{er} mai 1918, est la Caisse de Compensation des Mécaniciens, Constructeurs, Chaudronniers et Fondateurs de l'Isère, due à l'initiative de M. ROMANET, directeur des Etablissements Régis Joya, de Grenoble ; deuxième en date, cette manifestation est peut-être, en fait, la première. Depuis le 1^{er} novembre 1916, les ouvriers chefs de famille travaillant dans la Maison Régis Joya recevaient en effet une bonification de 0 fr. 20 par jour et par enfant de moins de 13 ans ; et M. ROMANET devait mettre au point la technique des allocations familiales et être le principal artisan de son magnifique rayonnement et de son succès sous le régime de liberté. A sa suite, « peu à peu l'autorité de l'exemple fait son œuvre » (9). En 1931, on compte 245 caisses de compensation agréées. Les entreprises

(9) BONVOISIN et MAIGNAN, *op. cit.*, p. 17.

adhérant au Comité Central distribuent pour cette année : 390 millions de francs à 1.880.000 salariés.

Nous ne suivrons pas, étape par étape, l'histoire de l'institution ; elle est une de celle qu'on aime le plus conter, parce que cet essor rapide et spontané est tout à l'honneur d'un patronat jugé souvent avec une trop grande sévérité, mais elle ne rentre pas dans le cadre restreint de cette étude. Ici nous voudrions rapidement en dégager l'esprit à travers deux idées : la notion de juste salaire est à la base de l'institution et l'intention des promoteurs est bien de combler le déficit causé dans le budget ouvrier par des charges de famille.

*
**

« Donner un salaire égal à un célibataire et à un chef de famille nombreuse correspond à mettre sur la table la même quantité de nourriture pour l'un et pour l'autre ; le célibataire aura du superflu, tandis que le père de famille, après avoir fait la part de chacun, aura la douleur de constater que le strict nécessaire n'est pas obtenu. » (10) Ainsi s'exprimait M. ROMANET en 1922. Par là, il s'élevait clairement contre la doctrine « à travail égal, salaire égal », qui n'avait guère été contestée avant le début du xx^e siècle.

La naissance des Caisses de Compensation devait être le démenti formel des principes avancés douze ans plus tôt d'une façon pourtant catégorique par Paul Leroy-Beaulieu ; et la nature donnée à l'institution nouvelle par ses premiers promoteurs, devait mettre en échec toutes les affirmations de l'Ecole Libérale.

(10) *Chronique sociale de France*, 1922.

Car, ce sont les paroles mêmes de M. ROMANET : « Les Allocations Familiales ne constituent pas une charité faite aux pères de famille, mais un acte de justice sociale » (11), elles correspondent, dans l'esprit des initiateurs, à l'acquittement d'un devoir social.

« Pour être un tenant du salaire familial, dit M. MAZAS dans une étude approfondie de la question, il faut rejeter délibérément le titre de l'équité, pour adopter celui de la justice. » (12) Les premiers pionniers des allocations familiales sont bien dans ce sens, des partisans du salaire familial.

Ils font leur la doctrine défendue de longue date par l'Eglise, et exposée dans *Rerum Novarum* : l'entretien du travailleur comprend, non seulement ses besoins personnels, mais aussi les besoins de ceux qui vivent légitimement à sa charge, car : « La nature impose au père de famille le devoir sacré de nourrir et d'entretenir ses enfants » (13).

Les théories libérales ne considèrent que le côté individuel du travail ; les partisans des allocations familiales en voient le côté social ; ils veulent organiser, de la façon la plus pratique, une sorte de salaire familial relatif, c'est-à-dire de rémunération, variant avec le nombre des personnes à charge. Par là, ils apportent une nouvelle conception du salaire. Ils montrent qu'il n'est pas déterminé d'une manière automatique et inéluctable par la loi de l'offre et de la demande ; qu'il n'est pas soumis à la règle fatale traduite par COBDEN dans cette formule pittoresque : « Les salaires haussent toutes les fois que deux patrons courent après un ou-

(11) *Chronique sociale de France*, 1922.

(12) M. MAZAS, *Le Fondement de l'Obligation aux Allocations Familiales*, Paris, 1936, p. 192.

(13) Encyclique *Rerum novarum*, Ed. Spes, N° 10.

vrier, ils baissent toutes les fois que deux ouvriers courent après un patron. »

L'esprit de l'institution est un esprit nouveau ; il s'est imposé, dans les relations économiques et sociales, après le bouleversement de la guerre ; il est aujourd'hui consacré dans l'art. 427 du Traité de Versailles. « Le salaire n'est pas une marchandise », et dans la définition donnée par le B.I.T. : « Les allocations familiales font partie intégrante du gain de l'ouvrier » (14). A la règle « A travail égal, salaire égal » est substitué « à charges égales, prestations égales, pour un travail égal ».



L'intention des précurseurs était donc de combler le déficit causé dans le budget ouvrier par les charges de famille. Cependant l'Ecole Libérale n'a pas voulu l'admettre. Elle voit autre chose dans les prestations distribuées par des industriels. Elle les croit fondées sur un mobile intéressé et les considère, c'est l'expression même de M. PERREAU (dans son Traité d'Economie Politique, tome II, n° 237) : « comme des frais généraux de l'entreprise au titre de l'amortissement du capital humain ».

Les allocations familiales seraient, alors, dûes aux circonstances, à la situation démographique de l'après-guerre qui menaçait l'industrie française d'un double danger : pénurie de la main-d'œuvre et surproduction par diminution du nombre des consommateurs.

La guerre en influant, comme elle l'a fait, sur la situation démographique du pays, devait entraîner une hausse des salaires, et les industriels affectent plus spéciale-

(14) *Revue Internationale du Travail*, vol. 8, n° 3, p. 503.

ment cette hausse à la reconstitution de la main-d'œuvre parce que c'est leur intérêt de Français. M. Roger PICARD dans son livre sur « Le Salaire et ses Compléments » note ce fait en disant : « A côté de la rémunération du travail, on a voulu payer la valeur sociale de l'ouvrier père de famille et reconnaître le service qu'il rend à la nation en lui apportant une réserve de main-d'œuvre » (15).

Et M. Paul LEROY-BEAULIEU dit des allocations familiales, « Pour être bien intentionnées et partir d'un excellent cœur, ce n'en sont pas moins des niaiseries » (16). Mais il admet qu'elles trouvent ainsi leur justification et leur raison d'être ; parce que l'employeur aurait, à un moment donné, intérêt à l'accroissement de la race humaine, il consentirait donc des rémunérations supérieures au salaire naturel et le but nataliste expliquerait seul la généralisation si rapide des caisses de compensation.

Les allocations familiales, il faut le reconnaître et s'en féliciter, ont une heureuse influence sur le relèvement de la natalité. Lors des Congrès Nationaux des Caisses de Compensation qui se sont tenus chaque année depuis 1921 sur convocation du Comité Central, un rapporteur permanent expose les bienfaits de leur action sur la situation démographique du Pays et l'Alliance Nationale contre la Dépopulation depuis longtemps les préconise. Mais les premières prestations ne procédaient pas de cette idée. En effet, — comme le remarque, judicieusement M. PINTÉ « Ce n'est pas en promettant à une famille une somme d'argent répartie

(15) M. Roger PICARD, *Le Salaire et ses Compléments : Allocations Familiales et Assurances Sociales*, Paris, 1928, p. 50.

(16) Paul LEROY-BEAULIEU, *Traité Théorique et Pratique d'Economie Politique*, 5^e éd., Paris, 1910, T. 2, p. 524.

en un nombre considérable de mensualités, sur une durée de treize ou quatorze ans, que l'on agira sur le nombre des enfants ; ce serait plutôt en accordant, sous la forme d'une prime, une assez forte somme dont les parents auraient la jouissance immédiate et complète dès le moment de la naissance » (17). Si donc le but nataliste avait été la première préoccupation des promoteurs des allocations familiales, ils leur auraient choisi un autre régime.

Seulement, une fois constatés les avantages de l'institution sur le relèvement de la natalité, on a beaucoup insisté sur ce point pour obtenir l'extension des allocations familiales et leur reconnaissance légale. Les premiers projets déposés devant le Parlement en sont la preuve : la proposition BOKANOWSKI du 24 février 1920, la proposition LEROLLE du 24 janvier 1929, l'exposé des motifs du projet Poincaré. Loucheur, Hennessy, déclaraient la loi urgente en raison de la crise démographique de la France ; et M. François SAINT-MAUR, rapporteur de la Commission de l'Hygiène, de l'Assistance, de l'Assurance et de la Prévoyance Sociales du Sénat, mettait en relief les résultats relevés depuis l'application des allocations familiales dans certaines industries et les statistiques établies par les caisses de compensation.

A l'étranger, on en a conclu parfois, que le mouvement en faveur des allocations familiales était uniquement lié chez nous au désir d'accroître la population décimée par la guerre et Mary WAGGAMAN dans un document du Ministère du Travail des Etats-Unis parle « des rapports de l'institution avec le problème de la main-d'œuvre future et de la puissance militaire de demain.

(17) Jean PINTÉ, *Les Allocations Familiales*, Paris, 1935, p. 9.

Pour la France, en particulier, ce lien est, dit-elle, plus évident que pour aucun autre pays » (18). Mais « l'égoïsme sacré » n'était pas le but des allocations familiales et il nous a paru utile de le montrer. Logiquement, comme le remarquent MM. BONVOISIN et MAIGNAN, la préoccupation nataliste n'est pas une explication juridique suffisante et « historiquement en tout cas, il est certain que telle n'a pas été la préoccupation dominante des initiateurs » (19).

Il faut donc conclure que les allocations familiales, dans l'esprit de l'institution ne constituent pas une charité, encore moins une charité intéressée ; elles ont pour but direct de rétablir, en justice, l'équilibre des budgets familiaux compromis par les charges de famille.



La loi du 11 mars 1932, incorporée au Livre 1^{er} titre III du Code de Travail dont elle forme le chapitre V, en rendant obligatoires les allocations familiales, a agi dans l'esprit des promoteurs de l'institution. Elle n'a voulu, ni détruire l'œuvre dûe à l'initiative privée, ni en dénaturer le caractère. Le régime créé par les industriels eux-mêmes, expliquait M. Jean LEROLLE à la Chambre des Députés « s'est développé méthodiquement sans rien coûter à l'Etat. Il a pour lui la consécration de l'expérience et du succès...

« Peut-on détruire cette organisation ? Ne vaut-il pas mieux achever l'œuvre commencée et en étendre le bénéfice à tous les salariés ? » (20).

(18) Mary WAGGAMAN, *Family Allowances in Foreign Countries*, Washington, 1926, p. 11.

(19) BONVOISIN et MAIGNAN, *op. cit.*, p. 174.

(20) M. LEROLLE, rapport fait au nom de la commission d'Assurance et de Prévoyance sociales, le 11 juillet 1930. *J. O.*, Doc. parl., Chambre des Députés, 1930, annexe 3.827.

Le Parlement a tenu compte de ces sages conseils. Il a simplement obligé « Tout employeur occupant habituellement des ouvriers ou employés de quelque âge et de quelque sexe que ce soit dans une profession industrielle commerciale, agricole, ou libérale » à s'affilier à une caisse de compensation agréée. La loi du 11 mars 1932 est ainsi une de ces rares lois qui soient à l'abri de toutes critiques. Consacrant un état de chose acquis et voulu par les deux catégories d'intéressés en présence, elle s'impose à l'observateur impartial et de bonne foi. Elle n'apporte rien de spécifiquement nouveau. L'allocation reste ce qu'elle était, une prestation due à l'occasion du travail et en raison des charges de famille. Mais la loi consolide l'œuvre de l'initiative privée. Son utilité sur ce point est double : protection de la famille ouvrière et protection du patronat.

Elle protège la famille ouvrière en lui assurant le bénéfice d'un régime reconnu salubre. L'indemnité s'étend depuis le 11 mars 1932 à un nombre bien plus grand de travailleurs et elle constitue pour eux un droit.

D'après l'art. 74 *b*, elle est due dans 4 cas :

- a*) enfant ou descendant légitime — ce qui exclut les collatéraux ;
- b*) enfant naturel reconnu ;
- c*) enfant adoptif (ce qui exclut l'enfant recueilli) ;
- d*) pupille.

Elle est versée pour tout enfant à charge, c'est-à-dire même pour l'enfant unique, sous les doubles conditions, dans chaque cas, d'âge et de résidence. La loi ne tient compte ni de la nationalité du salarié ni de celle de l'enfant pourvu que ce dernier réside en France. La li-

mite d'âge est celle de la scolarité obligatoire ; elle est reportée à 16 ans si l'enfant poursuit ses études, s'il est placé en apprentissage, si par suite d'une infirmité ou d'une maladie chronique il est dans l'impossibilité de se livrer à aucun travail salarié. Chaque bénéficiaire, l'article 74 *b* le précise dans ses trois derniers alinéas, a droit à une seule allocation même si son père et sa mère travaillent l'un et l'autre pour des employeurs assujettis.

La loi protège de même la partie la plus intéressante et la plus généreuse du patronat.

Le mécanisme de la compensation reposant sur l'obligation contractuelle de solidariser les risques entre les adhérents évitait entre eux la concurrence : l'augmentation du prix de revient était uniforme pour tous, ou mieux elle était proportionnelle à l'importance de l'entreprise, mais les industriels non affiliés ne payant pas d'allocations familiales, continuaient à jouir d'un « handicap » économique certain. Seule, l'obligation légale, stricte et sanctionnée, pouvait remédier à cette situation fâcheuse. Aussi les directeurs des caisses acceptèrent-ils, à regret, disons-le, de remettre leur œuvre entre les mains de l'Etat. Ils n'eurent pas à s'en repentir car la loi du 11 mars 1932 leur laisse toute liberté d'action, elle conserve leurs organismes et collabore avec eux pour généraliser et mettre au point le système de la péréquation des ressources aux charges de famille. La loi, on le voit, est très libérale. Elle se contente de poser des principes et laisse aux décrets le soin de fixer, si bon leur semble, les modalités d'application. Mais elle s'en remet le plus souvent à l'initiative privée pour adapter le texte légal aux circonstances. En 1930, dans leur ouvrage sur les Allocations Familiales et les Caisses de

Compensations, MM. BONVOISIN et MAIGNAN demandaient : « Qu'en marge de la loi un champ assez vaste reste ouvert à la libre émulation des producteurs et que ceux-ci continuent à puiser dans la vivifiante liberté, l'inspiration de nouvelles réformes, susceptibles de favoriser la restauration de la famille et par elle le progrès économique, social et moral de l'humanité » (21).

La loi du 11 mars 1932 a été ce que ces éminents praticiens des allocations familiales souhaitaient qu'elle fût. Les organismes privés chargés de l'appliquer ont répondu à cet appel.

2. — L'ESPRIT DANS LEQUEL LES CAISSES APPLIQUENT LA LOI : AVANTAGES SPÉCIAUX FAITS A LA MÈRE NON SALARIÉE.

La loi avait fait confiance aux Caisses de Compensation. C'était logique puisque, pendant plusieurs années, elles avaient assuré le service sans le secours du législateur et pour le plus grand bien de la famille ouvrière ; en 1932, loin de considérer leur rôle achevé, elles ont continué à fonctionner dans le même esprit compréhensif et dévoué. Conscientes de leur tâche sociale, elles ont mis en œuvre toutes les possibilités que leur laissait la loi, afin de la rendre plus complète, plus adaptée, plus efficace. Elles l'ont de beaucoup dépassée. Comme les premiers initiateurs, elles ont fait tout ce qu'il était en leur pouvoir de faire, pour assurer à la famille une aide appropriée.

Les prestations supplémentaires et les services sociaux organisés par les caisses représentent les réalisations pratiques de ce louable effort. Mais il y a plus encore, il

(21) BONVOISIN et MAIGNAN, *op. cit.*, p. 273.

y a l'état d'esprit qui a présidé à ces réalisations. Pour le comprendre, il suffit de lire ces quelques lignes tirées d'un discours de M. Paul LECLERCQ au VIII^e Congrès de Lyon en 1928. Exposant les buts de la « Revue de la Famille » alors récemment fondée et dont il était le directeur : « Nous supposons, disait-il, que nous intervenons au centre de la famille, le soir, autour de la « toile cirée, à la lumière de la petite lampe, alors que « le père a besoin de se détendre de son travail, que les « petits ont fini leurs devoirs et que les grands qui « s'ennuient ont, peut-être la tentation de sortir :

« Nous arrivons et nous disons à la famille : voilà de « quoi vous distraire et de quoi vous détendre ; voilà « aussi des renseignements qui pourront vous servir « pour aménager votre vie de tous les jours...

« Nous renouerons la tradition de l'amour du foyer « et de l'amour du travail. »

Et pour justifier les extensions sociales des caisses MM. BONVOISIN et MAIGNAN expliquent : « Aider pécuniairement la famille et surtout la famille nombreuse était nécessaire pour la faire vivre ; lui apprendre à organiser sa vie était une tâche non moins indispensable » (22).

Les caisses dans leur effort social se sont assigné ce double but. Elles ont compris que les prestations légales n'apportent pas toujours au budget familial l'appoint suffisant et ont accepté, en conséquence, de sensibles majorations de barème. Elles ont compris que « la femme est l'âme du foyer » et que pour aider la famille ouvrière, il faut aider la mère, spécialement la mère qui garde ce foyer.

(22) BONVOISIN et MAIGNAN, *op. cit.*, p. 78.

Sur ces deux points elles ont poursuivi l'œuvre entreprise sous le régime de liberté. Dans le but d'aider le foyer ouvrier, elles n'ont pas limité leur effort à la péréquation des charges ; elles ont aussi développé leurs services annexes et ont étendu leur action sociale.

Nombre d'entre elles ont aujourd'hui des dispensaires, des préventoriums, des sanatoriums, des maisons de cure et de repos, des colonies de vacances, des offices d'orientation professionnelle, des cours d'enseignement ménager et autres services divers qui apportent aux allocataires de précieux secours en nature. Elles envoient à domicile des infirmières et des assistantes sociales pour conseiller et aider les familles. Elles distribuent des revues publiées exclusivement pour assurer à l'ouvrier et aux siens une occupation utile et agréable des heures de loisirs. Enfin et surtout les caisses se sont annexé des œuvres maternelles et infantiles : services de consultation prénatales et de consultations de nourrissons, de prêts de berceaux, de gouttes de lait, etc.

Elles ont compris qu'on ne protégeait pas la famille sans protéger la mère, sans accorder les mêmes avantages à la mère-ouvrière et à la mère non-salariée. Au XIII^e Congrès des Allocations Familiales, M. BONVOISIN pouvait dire : « Quant à la femme, l'action des Caisses a déjà contribué dans une large mesure à la maintenir au foyer ; pour autant que le permettront les exigences professionnelles dans un moment où la main-d'œuvre, au lendemain d'une reprise s'avérerait déficitaire, nous devons chercher à faciliter à la femme les moyens de se consacrer davantage à son intérieur et à ses enfants » (23).

(23) Compte-rendu du Congrès, p. 63.

Dans ce but, les caisses ont ouvert leurs services sociaux aux femmes des ouvriers allocataires et les ont admises à participer à la distribution des primes. Sur ce dernier point nous voudrions insister davantage afin de montrer les réalisations patronales en tant qu'elles peuvent être une étape vers des mesures juridiques propres à faciliter la présence de la mère au foyer ouvrier.

A côté des allocations qui sont de droit, des caisses de compensation versent bénévolement, en certaines circonstances, des primes spéciales. Cette pratique est bien antérieure au régime légal. Le mariage, le décès entraînent ainsi parfois une gratification sous forme d'une somme déterminée et fixe. Mais les plus répandues de ces primes sont celles payées à l'occasion de la naissance et de l'allaitement. A leur propos, le IX^e Congrès des Allocations Familiales qui s'est tenu à Tours en 1929, posait dans ses conclusions :

« Considérant que la législation nouvelle (celle des « Assurances Sociales) n'étend pas le bénéfice des indemnités de grossesse ni des primes d'allaitement aux « femmes non salariées des assurés.

« Le Congrès émet le vœu :

« Que les Caisses d'Allocations Familiales maintiennent le bénéfice de leurs prestations et services aux femmes non salariées des assurés ».

Beaucoup ont tenu compte de cette recommandation et même depuis 1929, certaines posent, à l'attribution des primes de naissance et d'allaitement, la condition suivante « réservées aux exclues des assurances sociales » c'est-à-dire aux femmes non salariées. Comme nous le verrons, en effet, dans la deuxième partie de cette étude, la mère qui ne se livre pas à un travail ré-

munéré, n'est pas indemnisée de risques sociaux parce qu'elle ne participe pas au régime de l'assurance obligatoire et l'ouvrière est, de ce fait, dans une situation privilégiée. En s'efforçant de rétablir cette inégalité les Caisses de Compensation travaillent en faveur du foyer gardé par la mère.

a) *Primes de naissance*

Les primes de naissance ne sont pas, cependant, comme les prestations maternité de l'assurance sociale, une indemnisation forfaitaire des frais médicaux et pharmaceutiques d'accouchement. Elles sont destinées à aider la famille dans un moment où les difficultés pécuniaires sont pour elle plus grande. Mais la Caisse laisse aux ayants-droit le soin de les affecter à telle ou telle dépense : frais de médecin, de layette, achat de voiture, de berceau, etc... Leur montant oscille entre 100 et 300 fr., payables en un ou plusieurs versements et est sujet à des modalités diverses.

Tantôt les primes sont égales, tantôt leur montant varie avec le rang de l'enfant dans la famille. Il est alors soit progressif, soit dégressif. Le premier système correspond plutôt à une idée d'encouragement à la natalité ; souvent, d'ailleurs, l'avantage n'est accordé qu'à partir de la troisième ou quatrième naissance. Le taux dégressif est davantage conforme à la fin que se propose la prime car les frais de la première naissance sont plus importants et ne se renouvellent pas, en entier, pour les suivantes. Aussi est-ce avec le système des primes égales, le mode de calcul le plus courant.

Ces prestations entraînent pour les Caisses de lourdes charges ; pourtant, elles les ont maintenues ou adoptées,

mais ont aujourd'hui tendance à les réserver exclusivement aux femmes non-assurées sociales. Les deux Interprofessionnelles de Paris accordent ainsi aux mères privées des prestations-maternité de la loi de 1928, 250 fr. pour la première naissance et 150 fr pour les suivantes. Quelques caisses de province ont pris des décisions semblables. Parfois elles établissent une prime pour toutes les mères et la réduisent pour les bénéficiaires des assurances sociales.

b) *Primes d'allaitement*

Le même souci de favoriser les foyers où la mère demeure, se manifeste dans le service des primes d'allaitement. Déjà, en 1930, elles étaient assez répandues et MM. BONVOISIN et MAIGNAN constatent qu'un grand nombre de caisses les accordent « non seulement aux ouvrières, mais aux femmes d'ouvriers. Certaines maintiennent l'attribution aux mères qui ne reprennent pas le travail après les couches. D'autres enfin vont jusqu'à subordonner l'octroi des primes à l'obligation pour la mère de rester au foyer. Ces dispositions soulignent la portée sociale d'une mesure particulièrement désintéressée » (24).

Sans être aussi fréquentes que les primes de naissance, les primes d'allaitement sont accordées aujourd'hui en assez grand nombre. Leur taux varie d'ordinaire entre 120 et 200 fr., payables en plusieurs versements échelonnés sur 6 à 10 mois. Il est parfois plus élevé et certaines caisses réservent exclusivement ces primes aux non-assurées sociales. Ce sont celles qui,

(24) BONVOISIN et MAIGNAN, *op. cit.*, p. 30,

d'ordinaire, suivent la même politique pour les primes de naissance : En mars 1936 ; les caisses de Montluçon, Sens, Elbeuf, Le Puy, Reims-Bâtiment, Versailles et les deux Interprofessionnelles de Paris étaient entrées dans cette voie : Ces dernières versent actuellement 50 fr. pendant six mois (et 75 fr. en cas d'allaitement de jumeaux).

Signalons enfin une initiative originale de la Caisse de l'Industrie Textile Lainière d'Elbeuf qui paie à la mutualité maternelle départementale, les cotisations des femmes non salariées des allocataires et nous aurons une idée des mesures prises par l'initiative privée pour rétablir, entre la mère au foyer et la mère ouvrière, l'équilibre rompu par les lois protectrices de travail industriel. Les Caisses de Compensation au moyen de primes, de services annexes et d'avantages divers, viennent à la fois compléter la loi du 11 mars 1932 sur les Allocations Familiales et combler les lacunes de la loi du 5 avril 1928 modifiée sur les Assurances Sociales. Elles s'orientent vers une forme d'assistance à la mère propre à faciliter sa présence si désirable au foyer.



Mais il reste à nous demander si l'institution des Allocations Familiales réalise ainsi la péréquation des ressources voulue par les premiers initiateurs, par la loi et par les caisses chargées aujourd'hui de l'application de la loi.

III. — Les Allocations Familiales et le problème de la mère au foyer

1. — *L'apport des allocations familiales*

L'apport des allocations familiales au budget de la famille et spécialement de la famille nombreuse ne paraît pas en soi considérable. Que sont les 2 milliards distribués à ce titre, note M. BOVERAT, « à côté des 200 milliards du revenu national ? INFINIMENT PEU, BEAUCOUP TROP PEU POUR RETABLIR L'EQUILIBRE ENTRE LE PERE DE FAMILLE ET LE SANS-ENFANT, POUR PERMETTRE A LA MERE DE RESTER A SON FOYER. Pour faire cesser ce paradoxe qu'en France, dans ce pays menacé dans son existence par la dénatalité, c'est le célibataire qui est riche et c'est la mère de famille qui est pauvre » (25).

Les allocations familiales apportent cependant à l'insuffisance du budget ouvrier l'aide la plus précieuse et la plus importante. Les avantages de toutes natures concédés aux familles nombreuses sous forme de primes, d'indemnités, de dotations, de dégrèvements d'impôts, ou de réductions diverses, ne sont rien à côté de l'apport régulier versé par les caisses de compensation. Ils sont nécessaires, sans doute, et ils s'imposent d'eux-mêmes ; car, un pays désireux d'éviter la surproduction et ses conséquences fâcheuses doit une situation meilleure aux familles qui consomment davantage. Une somme payée une fois pour toutes et destinée à dédommager de cer-

(25) BOVERAT, *L'effondrement de la natalité et la péréquation des ressources aux charges de famille*.

taines éventualités ou à faire face à des frais exceptionnels n'est pas appropriée, d'ailleurs, pour combler le déficit des ressources familiales. Un budget ne s'établit pas sur des recettes extraordinaires. On ne compte normalement pour vivre que sur les revenus périodiques.

Seules les allocations familiales peuvent rétablir régulièrement un équilibre régulièrement compromis. La permanence de l'apport a plus de prix que sa valeur. Et, envisagées dans les résultats obtenus, les prestations représentent déjà un appoint considérable. En 1930, MM. BONVOISIN et MAIGNAN l'évaluaient, pour une famille de six enfants à charge, à la moitié du salaire (Une famille ainsi composée touchait alors en moyenne 4.000 fr. par an et les travaux préparatoires à la loi des Assurances Sociales avaient donné le chiffre de 8.000 fr. comme salaire moyen de l'ouvrier français en 1929).

En 1933, M. l'Abbé MOREAU (1) dressait un tableau des sommes qui pourraient être versées à Limoges par la caisse de compensation et le service social à un ouvrier de la métallurgie, père de sept enfants. Il commençait son étude à la première naissance, supposait que la dernière correspondrait avec la 12^e année et comptait pour vingt-quatre ans (jusqu'à ce que le dernier enfant ait atteint la limite d'âge). La famille aurait touché, dans ces conditions 43.433 fr. (dont 41.160 au titre des allocations familiales, 1.750 fr. de primes de naissance et 525 fr. de primes prénatales. Quelle œuvre, quelle forme d'assistance aurait apporté un secours de cette nature ?

Et ces chiffres ne valent plus, après l'effort patronal de ces derniers mois. Aujourd'hui la Caisse Multiprofessionnelle de Paris verse à un ouvrier père de sept

(26) M. MOREAU, *Un essai de politique familiale*, Limoges, 1933, p. 107.

enfants (en raison de la limite d'âge, on compte rarement pour un nombre plus élevé) 1.000 fr. en un seul mois, soit 12.000 fr. par an, plus des primes s'il y a lieu. A cette somme correspond celle de 3.600 fr. dans le calcul de M. l'Abbé MOREAU (Un ouvrier parisien aurait touché au même moment 5.280 fr.). Cette différence opérée ainsi en moins de quatre ans, permet d'apprécier à la fois la valeur de l'aide apportée actuellement à la famille et la valeur des organismes chargés d'appliquer le système des allocations familiales. Ce qui compte en effet, ce n'est pas tant le texte de la loi, c'est l'esprit avec lequel on s'y conforme et la manière dont on le vit.

2. — *Nécessité d'allocations familiales différenciées*

Cet apport des allocations familiales permet, bien souvent, à la mère de renoncer au travail extérieur ; les taux versés actuellement à partir du troisième enfant comblent le déficit causé par les charges de famille aussi bien que pourrait le faire un salaire d'appoint.

D'une façon indirecte, l'institution permet ainsi à la femme de rester chez elle. Mais si elle est — c'est indiscutable — la meilleure mesure prise en faveur de la famille ouvrière, il ne faudrait pas se méprendre sur l'efficacité de son action sur le problème de la mère au foyer.

L'allocation aide la mère qui refuse le travail d'usine pour se consacrer à son intérieur et à ses enfants, mais elle ne l'encourage pas à le faire ; elle ne la favorise pas si elle le fait. Que le ménage dispose de deux salaires ou d'un seul, les prestations sont les mêmes. Là est

leur point faible. Si l'insuffisance du budget familial était seule cause de la désertion du foyer, les allocations actuelles pourraient, peut-être, remédier utilement au mal du travail extérieur de la femme mariée. Mais il est un autre facteur, inséparable du premier, et dont l'influence ne fait aucun doute mais est difficile à évaluer. A côté du besoin de compléter les ressources familiales — cause économique — il y a l'appât du gain — cause psychologique de l'abandon du foyer. L'une est étroitement liée à l'autre et il serait vain de chercher à savoir laquelle joue dans un cas donné. L'intéressée elle-même ne saurait parfois le dire, car les mobiles d'ordre subjectif qui semblent imposer une décision ne se discutent pas. Mais les allocations familiales ont le tort d'en ignorer l'existence ; si elles ne veulent en tenir compte en donnant un avantage supplémentaire à la mère non-salariée, elles sont condamnées à manquer en partie leur but.

Cet aménagement indispensable pour faciliter la présence de la mère au foyer est d'ailleurs conforme à l'esprit de l'institution et de la loi. Dans une véritable péréquation des charges, la femme qui reste chez elle pour élever ses enfants devrait au moins, en justice et en logique, donner droit à une allocation de plus.

En pratique, cette solution ne semble pas satisfaisante et nous nous réservons de la critiquer plus loin. Mais elle montre combien ce supplément de prestations rentre normalement dans le cadre du système. Et si, en dehors de la compensation des charges, on voit dans les allocations familiales une mesure propre à lutter contre le travail salarié de la mère de famille, une allocation complémentaire s'impose doublement. Elle est nécessaire à la fois pour dédommager des frais entraî-

nés par une personne de plus à charge et pour compenser le sacrifice de la mère qui abandonne un salaire, c'est-à-dire qui renonce, pour le mieux-être moral de sa famille, à accroître ses ressources pécuniaires. Ainsi comprise, l'institution est complète et l'on peut en attendre beaucoup, car elle tient compte de deux réalités : insuffisance du budget familial et désir humain — presque légitime pour une mère — de chercher à tout prix à procurer aux siens des conditions économiques meilleures.

Aujourd'hui, avec l'insécurité résultant de la crise, ne pas favoriser la mère qui reste à son foyer, c'est, en outre, l'encourager à ne pas y rester. Si un seul époux travaille, les possibilités de chômage sont plus grandes et le chômage plus grave; si, au contraire, la femme est ouvrière et perd sa place, les allocations versées à ce titre sont, pour la famille, une source de revenus supplémentaires. Ce point faible de notre législation sociale ne passe pas inaperçu à tout le monde. Certains (pourquoi ne pas l'avouer ?) l'exploitent impunément. Ce ne sont pas, bien sûr, les personnes sérieuses et intéressantes, c'est pourquoi une protection spéciale s'impose pour assurer les mêmes conditions de vie à la mère ouvrière et à la mère au foyer, aux ménages honnêtes et à ceux qui le sont moins.



L'organisation présente est loin de répondre à toutes ces exigences. Non seulement elle n'encourage pas la femme à se consacrer à son foyer, mais encore elle ne lui permet pas assez souvent de renoncer au travail d'usine. Les récentes augmentations de salaire sont en

grande partie absorbées par l'élévation du coût de la vie; elles le sont d'autant plus que la famille est plus nombreuse; pour le reste, elles accroissent donc uniquement le niveau de vie des ménages où les deux époux travaillent. Les majorations d'allocations familiales ont été faites surtout au profit des familles déjà nombreuses. Et la mère, en définitive, ne trouve ni dans les unes, ni dans les autres, soit un avantage quelconque à rester au foyer, soit même le moyen d'équilibrer le budget familial sans le secours de son travail rémunéré.

Alors ? ne peut-on vraiment en sortir ? Le croire serait méconnaître les possibilités du système de la péréquation des ressources aux charges de famille et il est permis d'en attendre beaucoup. Déjà les caisses d'allocations familiales ont montré la voie. Nous avons dit, à propos des primes, comment elles ont compris le problème. Elles ont fait mieux; elles ont trouvé la solution dans la pratique des « allocations différenciées » ou « allocations à double barème ».

Ceci nous conduit à notre deuxième chapitre.

CHAPITRE II

LES ALLOCATIONS FAMILIALES DIFFÉRENCIÉES

I. — Ce qu'il faut entendre par allocations familiales différenciées

Les développements précédents ont montré la nécessité d'une plus juste péréquation des charges en faveur des foyers où la mère demeure ; reste à savoir quelle sera la nature, quelle sera la valeur de l'avantage pécuniaire à octroyer dans ce cas ? En essayant de les déterminer, nous verrons ce qu'il faut entendre par « allocations familiales différenciées ».

1) *Il ne s'agit pas d'une compensation complète* ; c'est une définition négative, mais elle mérite d'être mise en évidence.

Au début de 1935, en effet, a été fondé par Mme Jeanne CANUDO, le Syndicat Professionnel de la Femme au Foyer. Il faisait alors des déclarations dont nous extrayons les lignes suivantes :

« Le principe étant admis que le travail au foyer est assimilable à l'exercice d'une profession, toute femme

devra au moment où elle en prend la décision, faire la déclaration de son libre choix dans la forme administrative à déterminer ».

« Toute femme restant au foyer pour y exercer la profession de ménagère recevra pour cette fonction un salaire. Les fonds de ces allocations seront fournis par une Caisse Nationale alimentée par les contributions périodiques de toutes les entreprises commerciales, industrielles et agricoles, administrations publiques, etc. du pays. Le libre choix du Service Social au foyer et sa rémunération entraîne automatiquement l'acceptation du contrôle de ce travail » (1).

Inutile de réfuter les uns après les autres les différents articles de ces revendications. Elles s'apparentent à une conception que la Conférence Nationale des Femmes Socialistes a faite sienne en 1933, en demandant « La reconnaissance de la maternité comme fonction sociale rétribuée » (2).

Cette conception est fautive en soi, parce qu'elle méconnaît la véritable nature de la femme, parce qu'elle ne tient pas compte de l'éminente dignité de la mère et du rôle vrai de la famille. En réalité, elle n'admet, comme la pure doctrine marxiste « aucun lien spécial de la femme avec la famille et le foyer... Le soin du foyer et des enfants est dévolu à la collectivité... C'est seulement au nom de la communauté et par délégation que les parents peuvent encore l'exercer » (3).

Cette doctrine-là n'est pas favorable, en réalité, à la famille où la mère demeure. Dans les Cahiers du Bol-

(1) Syndicat Professionnel de la Femme au Foyer, siège social, 23, rue Serpente, Paris.

(2) *Le Populaire* du 6 juin 1933.

(3) Lettre-Encyclique *Divini Redemptoris*, Ed. Spes, 1937, n° II.

chevisme du 1^{er} mars 1933, J. ROUGÉ écrivait : « Ceux qui sont pour l'émancipation de la femme doivent constater la propagande réactionnaire pour son retour au foyer. La femme dans la production, c'est la femme arrachée à l'esprit individualiste de la famille, c'est la femme solidaire de ses frères de classe exploités comme elle ».

L'enfant dans cette conception appartient d'abord à la collectivité. Et, malgré ses apparences, la théorie du Travail au Foyer — Service Social n'est pas bien éloignée de ces conclusions.

Si, dans ses fonctions de ménagère, de mère et d'éducatrice, la femme est une fonctionnaire publique, cela suppose, en effet, que sa maison est une dépendance du domaine de l'Etat, que le droit donné par la nature d'élever et d'aimer ses enfants est soumis au bon vouloir d'une entité politique. Ce sont les conséquences normales d'un système qui prétend faire table rase de tout ce qui s'apparente au sentiment de la propriété privée. On en connaît les dangers.

Il ne s'agit donc pas d'ériger le travail au foyer au rang de travail salarié et il ne s'agit pas davantage de réaliser pour la mère non-ouvrière une compensation complète. Celle-ci serait d'ailleurs impossible et indésirable, car la différence entre compensation complète et salaire serait, en pratique, difficile à dégager ; admettre l'une entraînerait fatalement à accepter l'autre, à plus ou moins longue échéance.

Certaines femmes vont à l'usine non par nécessité, mais par amour de la toilette, du luxe, de la liberté, par désir exagéré de gain. Si une allocation supplémentaire versée au chef de famille devait leur permettre de renoncer à des revenus ayant par avance une telle desti-

nation, jusqu'à quel taux irait-on ? Et qui en supporterait la charge ?

La péréquation des ressources réalisées pour les enfants par les allocations familiales n'est pas elle-même complète et elle ne le sera jamais : « Qu'on ne vienne pas dire qu'en proportionnant les ressources des chefs de famille à leurs besoins, on leur paiera leurs enfants, on leur donnera un intérêt pécuniaire à les mettre au monde. Tous ceux qui connaissent la somme de travail et d'abnégation que les pères et surtout les mères de familles nombreuses doivent fournir pour soigner et pour élever leurs fils et leurs filles, savent qu'élever ses enfants ne sera jamais un métier, mais restera toujours une œuvre de tendresse et de dévouement » (4). Ainsi s'exprime M. BOVERAT, vice-président du Conseil Supérieur de la Natalité et ardent défenseur du système de la péréquation des charges.

Vouloir compenser en entier la perte de salaire que subit la mère en se consacrant exclusivement à ses enfants, c'est mettre l'enfant à la charge de l'Etat. C'est l'erreur du marxisme et de l'élevage raciste.

2) *Il s'agit en réalité d'une aide :*

Aide matérielle mais « encouragement d'une portée morale autant que matérielle », ainsi l'entend Eve BAUDOUIN dans son étude « Comment envisager le retour de la mère au foyer » (5). Ainsi l'entendent l'Union Féminine Civique et Sociale et les associations familiales qui préconisent les allocations différenciées.

L'aide sera un avantage spécial du genre de ceux

(4) BOVERAT, *L'effondrement de la natalité et la péréquation des ressources aux charges de famille*, p. 38.

(5) Eve BAUDOUIN, *Comment envisager le retour de la Mère au Foyer*, Paris, 1933, p. 51.

accordés aux familles nombreuses, quelque chose comme les prestations de la Loi d'Encouragement National, mais de nature différente. Dans les deux cas on ne recherche pas une compensation complète aux sacrifices consentis par les parents pour élever leurs enfants, mais un dédommagement, une indemnité ; indemnité avon-nous dit, de nature différente, car l'allocation de la loi du 22 juillet 1923 étant à la charge des collectivités publiques a principalement le caractère de prime à la natalité. Ici l'on veut rétablir l'équilibre des budgets familiaux, donner au foyer le minimum indispensable pour lui permettre de vivre sans le secours du travail salarié de la mère. Ce n'est pas l'affaire de l'Etat de réaliser cette péréquation des ressources par une nouvelle forme d'assistance.

Seul un avantage supplémentaire dû à l'occasion du travail répond au but proposé et toutes les raisons qui militaient en faveur des allocations familiales militent en faveur des allocations familiales différenciées : raison de justice sociale, conception bien comprise du rôle et de la dignité de la famille. Il est donc normal que l'avantage spécial pour la mère au foyer ait le même caractère que les prestations de la loi du 11 mars 1932. Car il ne s'agit pas d'un autre système de péréquation des ressources, mais de l'application plus rationnelle, mieux adaptée du même principe de compensation.

Par conséquent, ce ne sera pas un salaire alloué à la femme, en rémunération du « Service Social au Foyer », car tel n'est pas l'esprit et le but des allocations familiales. Ce sera un avantage additionnel correspondant soit à une allocation spéciale, soit à une majoration des barèmes en vigueur, de là le nom d' « allocations familiales différenciées ».



Nous avons montré dans la fin du précédent chapitre, la nécessité d'une aide pécuniaire spéciale pour les ménages où un seul époux travaille. Au début de cette section, nous avons essayé d'en déterminer la nature.

Avant de continuer plus avant, il paraît utile de répondre à une objection assez courante : Des allocations familiales différenciées ont-elles pratiquement leur raison d'être, puisqu'au troisième enfant, les allocations actuelles sont généralement assez fortes pour compenser le manque-à-gagner de la mère ?

D'après Eve BAUDOUIN cette objection ne vaut pas contre l'aménagement proposé et l'Union Féminine Civique et Sociale y a répondu à maintes reprises par les arguments suivants : il est tout aussi nécessaire que la mère soigne les deux premiers nés ; si elle est accablée alors par sa triple tâche de salariée, de ménagère et de mère, elle n'aura pas le désir et ne sera pas en état d'en mettre heureusement au monde un troisième ; et puis, c'est au premier enfant surtout, que l'instinct maternel s'éveille et peut attacher au foyer la femme qui n'aurait pas su s'y plaire. Ainsi l'efficacité des allocations familiales se trouverait multipliée par la pratique de doubles barèmes.

Cependant, nous l'avons vu, les caisses s'imposent le plus grand effort à partir seulement du troisième enfant. C'est une politique de circonstances, les salaires individuels ayant été relevés, il leur a semblé plus urgent d'aider d'une façon particulière les familles qui ont les plus lourdes charges. Dans l'application de taux différenciés, les difficultés financières les ont obligées sou-

vent à agir de même. Ceci n'est pas contraire au principe de l'allocation de présence au foyer, mais le supplément de prestations représente dans ce cas : d'avantage l'aide matérielle, beaucoup moins l'encouragement moral.

*
**

Cet aménagement des allocations familiales en faveur des ménages où il rentre un seul salaire est donc pleinement justifié. Il n'en pose pas moins, en fait, de difficiles problèmes. Nous les rencontrerons au cours de ce chapitre, en étudiant dans les sections suivantes :

1° Le mouvement d'opinion en faveur des allocations différenciées ;

2° La question de l'origine des ressources.

C'est le point le plus important et le plus délicat. Car en matière sociale il est très facile d'avoir de bonnes intentions, de critiquer l'état de choses établi, de désirer une organisation meilleure ; si, pour atteindre le but, il faut de l'argent et si l'on ne sait pas d'où l'on sortira l'argent et — à plus forte raison — si on sait qu'on ne le trouvera pas, mieux vaut, en pratique, ne pas en parler, ne pas se bercer d'illusions et surtout ne pas en bercer les autres.

Ici nous sommes dans le domaine du possible, il est permis de le dire à première vue, puisque nous aurons à examiner ensuite :

3° Les initiatives prises par certaines caisses ;

4° Nous nous demanderons, enfin, s'il faut souhaiter la consécration législative de ces mesures patronales.

II. — Mouvement d'opinion en faveur des allocations familiales différenciées

L'idée d'un avantage supplémentaire en faveur de la mère non salariée n'est pas nouvelle. La première caisse de compensation fondée par M. ROMANET accordait une allocation spéciale de 150 fr. par an à l'ouvrier dont la femme restait chez elle. Cette pratique ne s'est pas répandue, mais certaines caisses favorisaient néanmoins les mères qui renonçaient à une occupation rémunérée, puisqu'au VII^e Congrès des Allocations Familiales de Bruxelles en 1927, le rapporteur général pouvait dire à propos du Consortium Roubaix-Tourcoing :

« Plaçons les détracteurs obstinés de l'action sociale
« patronale devant ce fait : une industrie qui vit de
« la main-d'œuvre féminine s'impose des sacrifices pour
« obtenir comme une victoire que ses ouvrières deve-
« nues mères oublient le chemin de l'usine et demeu-
« rent au foyer. »

Cependant ce n'est qu'en 1931 qu'a été mise à l'étude par le Secrétariat Social du Nord, la question des allocations familiales différenciées. L'Union Féminine Civique et Sociale, à ce moment, s'en préoccupe. En conclusion de son Congrès de 1931, elle propose de passer aux réalisations pratiques et entreprend, dans ce but, une active et fructueuse propagande.

En octobre de la même année, des barèmes majorés sont appliqués par les Etablissements Leclercq-Dupire, de Wattrelos, et par la Caisse « La Famille », de Roubaix-Tourcoing.

Le Congrès International de juin 1933 sur « Le Tra-

vail Industriel de la Mère et le Foyer Ouvrier », devait tout particulièrement approfondir et faire avancer la question. Il conclut que « la cause principale du travail de la mère hors du foyer est l'insuffisance des ressources du ménage » et adopte, en conséquence, des vœux dont nous extrayons le suivant :

« Que la profession prenne comme minimum de rémunération des travailleurs, les besoins normaux de la famille, cette rémunération étant assurée par un salaire complété au besoin par des institutions comme les caisses de compensation pour allocations familiales, compte tenu de la présence de la mère au foyer. » (6)

En juin 1937, au II^e Congrès International de « La Mère au Foyer, Ouvrière de Progrès Humain », les rapporteurs français pouvaient donner en exemple les résultats acquis par nos allocations familiales et les initiatives heureuses de nos organismes de compensation. A la suite de quoi, le Congrès demandait une fois de plus qu'un effort soit fait dans chaque nation pour « permettre au chef de famille d'assurer aux siens une existence en rapport avec le standard de vie de notre époque ».

« Que notamment les allocations familiales soient majorées quand la mère n'exerce pas une profession rémunérée et que tiennent compte de ce fait tous les ajustements de salaires. »

Cet aménagement nécessaire a aujourd'hui l'approbation des grandes associations familiales. Déjà le 31 janvier 1933, le Conseil Supérieur de la Natalité demandait aux caisses de compensation de prévoir un avantage au profit des mères restant au foyer. Il a la

(6) Documents extraits du Congrès International de 1933 sur « le Travail Industriel de la Mère et le Foyer Ouvrier », p. 223.

sympathie des syndicats chrétiens et des catholiques sociaux parce que l'Encyclique sur la Restauration de l'Ordre Social du 15 mai 1931, leur trace cette ligne de conduite :

« C'est à la maison avant tout ou dans les dépendances
« de la maison et parmi les occupations domestiques,
« qu'est le travail des mères de famille. C'est donc par
« un abus néfaste et qu'il faut à tout prix faire dispa-
« raître, que les mères de famille, à cause de la modi-
« cité du salaire paternel, sont contraintes de chercher
« hors de la maison une occupation rémunératrice. »

« On n'épargnera donc aucun effort en vue d'assurer
« aux pères de famille une rétribution suffisamment
« abondante pour faire face aux charges normales du
« ménage. » (7)

Le mouvement est donc surtout à l'étude des organisations familiales neutres et catholiques. Mais il est approuvé ailleurs. Dans son Congrès National de 1933, l'Union Française pour le Suffrage des Femmes reconnaissait le bien fondé des premières réalisations et déclarait s'y intéresser. Dans son organe « La Française », on pouvait lire, le 24 juin 1933, sous un article intitulé : « Le Travail de la Femme et le Foyer Ouvrier » : « Il ressort pourtant des congrès féministes, socialistes et catholiques que nous pouvons parfaitement nous entendre pour rechercher en commun les moyens permettant à la mère de famille de remplir ses devoirs familiaux, de ne pas se séparer de ses enfants, d'éviter enfin l'épuisante dualité qui naît de ses obligations professionnelles et de ses travaux ménagers. »

Ceci prouve combien des mesures s'imposent pour faciliter la présence de la mère au foyer et combien

(7) *Quadragesimo Anno*, Ed. Spes, Paris, 1936, n° 77.

elles sont une nécessité actuelle, mais cela ne prouve pas du tout, à notre avis, que les associations féministes et féminines se proposent le même but et les mêmes moyens. Les femmes socialistes veulent (nous l'avons montré) la reconnaissance de la maternité comme fonction sociale rétribuée. Le journal des Dames des P.T.T., cité, et implicitement approuvé par « La Française » du 14 décembre 1935, considère le mouvement pour le retour au foyer comme « essentiellement réactionnaire. Et le II^e Congrès International de juin 1937 a pour titre « La Mère au Foyer, Ouvrière de Progrès humain ». Ce progrès « est conditionné, lit-on dans les conclusions, par la bonne organisation de la famille et celle-ci ne se conçoit que si la mère est à même d'y remplir le rôle primordial qui lui est dévolu. »

Pour atteindre des résultats aussi opposés, on n'a pas les mêmes moyens. Et l'aménagement des allocations familiales comme mesure propre à faciliter la présence de la femme au foyer a suscité à plusieurs reprises les véhémentes protestations des féministes égalitaires. Ces critiques lui ont valu les honneurs de la grande presse. Le 16 avril 1936, le « Journal » publiait sous la plume de Maxence VAN DER MEERSCH et sous le titre « La Femme au Foyer », un des meilleurs articles sur le sens des allocations différenciées :

« Et pourtant, disait-il, à propos de l'indignation de « certains milieux féministes, il n'est pas question d'interdire le travail aux mères. Il s'agit seulement à « celles qui considèrent comme un devoir de garder le « foyer et d'élever les enfants, de permettre, sans un « sacrifice trop sensible, l'accomplissement de ce devoir déjà bien assez rude en soi. »

« Partout au-delà des misères dont nous espérons

« la fin, on nous annonce « l'abondance ». Voilà comment il faudra la répartir et la rendre morale. Si elle se traduit par un uniforme et simpliste relèvement des salaires et laisse subsister au profit du solitaire, de l'égoïste, les mêmes inégalités, alors la plus folle prospérité n'empêchera pas la grande trahison des mères.

« Elle ne servira qu'à abaisser encore le niveau moral de la nation et elle ne durera pas. »

Et, en conclusion, « Après nous le déluge », dites-vous ; êtes-vous bien sûrs qu'il ne viendra qu'après vous, le déluge ? »

Mesure nécessaire, l'aménagement des allocations familiales en faveur des mères restant au foyer est donc aussi une mesure urgente. Dans l'espoir de la réaliser le plus tôt possible, plusieurs parlementaires, l'ont mise au nombre des réformes projetées. Mais l'industrie — nous le savons — n'a pas attendu la loi pour passer aux actes.

III. — La question de l'origine des ressources

Qui supportera les charges afférentes aux allocations familiales différenciées ? Il y a deux alternatives : l'Etat ? le patronat ? Lequel choisir ? Et pourquoi ? A ces questions, nous essaierons de répondre au cours de cette section.

1. — L'ETAT ?

Il paraît assez surprenant de parler ici de l'Etat, car des allocations à la mère restant au foyer, si elles sont

prélevées sur le budget général de la collectivité publique ne participent plus à la nature des allocations familiales ; elles ne sont plus ce que nous appelons « des allocations familiales différenciées », et le problème de leur organisation se pose alors de façon toute différente.

Cependant on a parfois songé à l'Etat. C'est une solution assez simple et elle paraît souvent naturelle à ceux qui n'ont pas le redoutable honneur d'être responsable du budget public. L'intervention de l'Etat a, il est vrai, un avantage : elle permet dans les cas urgents d'aboutir promptement, car elle évite de chercher des combinaisons plus complexes, de créer des organismes spéciaux ou de poser le problème de la répartition des charges.

Mais où l'Etat trouvera-t-il les ressources ? Certains ont songé à une retenue sur les revenus des célibataires et des ménages stériles. Juste, peut-être, en elle-même, cette idée serait, semble-t-il, difficile à admettre dans la pratique. Les assujettis auraient tendance à y voir une pénalité. Mieux vaudrait alors aider la famille par des dégrèvements que par une assistance correspondant à une majoration d'impôts pour les personnes non chargées d'enfants.

Quant à une allocation spéciale prélevée sur le budget général, elle n'est pas bien appropriée pour apporter une aide efficace.

Où les prestations mensuelles seront de faible importance. La mère alors n'aura pas beaucoup à gagner ; elle n'y trouvera pas un avantage suffisant pour lui permettre de rester au foyer ; la loi manquera son but et l'Etat aura néanmoins beaucoup à perdre, car une somme, même minime, multipliée par le nombre des

femmes non-salariées entraînera pour lui une dépense appréciable.

Ou l'allocation mensuelle sera forte et légitimée par le fait que, pour une semblable cause, l'Etat se doit d'intervenir ; ainsi l'envisagent MM. GOUSSU et plusieurs de ses collègues dans la proposition de loi « tendant à diminuer le chômage en encourageant le maintien de la mère de famille au foyer par une augmentation du taux des allocations familiales », proposition n° 801, annexée au procès-verbal de la deuxième séance du 23 juillet 1936 de la Chambre des députés.

Les trois premiers articles sont ainsi conçus :

ARTICLE PREMIER. — « Le taux des allocations familiales accordées par les caisses de compensation aux travailleurs chargés de famille sera triplé quand la mère restera au foyer. »

ART. 2. — « L'Etat remboursera aux caisses de compensation le montant des mensualités afférentes à l'augmentation envisagée. »

ART. 3. — « Les caisses de compensation établiront chaque mois un bordereau détaillé des sommes nécessaires au règlement des allocations familiales.

« Le bordereau sera envoyé au Ministère du Travail qui en imputera le règlement sur les crédits inscrits au chapitre du budget concernant le fonds national de chômage. »

Cette proposition a été renvoyée à la Commission d'Assurance et de Prévoyance Sociale, mais, quel que soit l'avis de la commission, elle est assurée du veto des techniciens financiers. La dépense à inscrire au budget serait considérable. Un seul ouvrier dont la femme

reste au foyer pour élever quatre enfants recevrait, en effet, avec ce système, 750 fr. par mois prélevés sur les fonds publics (en admettant encore que le taux triplé, soit celui du barème minimum départemental).

Mais la famille française aurait-elle tant à gagner si pour équilibrer le budget familial on déséquilibre le budget national ?

*
**

Les ressources de l'Etat sont prélevées, d'une façon ou d'une autre, sur la collectivité. Augmenter les dépenses, en finances publiques, c'est *ipso facto*, accroître les recettes. Pour cette raison, il semble facile de grever un budget aussi souple. Rien ne s'y oppose d'ailleurs du point de vue de la technique financière. La question de savoir les dépenses à consentir et la manière d'en répartir les charges entre chaque individu est une question politique. Là précisément est le danger.

Augmenter à l'infini les charges sociales, y comprendre l'entretien de toutes les femmes, de tous les enfants, de tous les vieillards et l'assurance de tous les risques, prélever exclusivement toutes ces charges sur la trésorerie de la nation, accroître en conséquence les revenus de l'Etat, cela revient, en définitive, à faire de l'impôt un instrument d'expropriation de la propriété privée et à faire de l'Etat le répartiteur attitré de la richesse publique. Les théoriciens collectivistes ne demandent pas autre chose. Mais leur doctrine « méconnaît la véritable origine, la nature et la fin de l'Etat, ainsi que les droits de la personne humaine, sa dignité, sa liberté » (8).

(8) Lettre-Encyclique *Divini Redemptoris*, 19 mars 1937, Ed. Spes, n° 14.

« L'ouvrier ne doit pas recevoir à titre d'aumône ce qui lui revient en justice » (9).

S'il s'agissait de donner un simple encouragement à la mère restant au foyer, l'intervention de l'Etat serait très indiquée ; mais les allocations différenciées ont d'abord une fin plus importante : rétablir l'équilibre du budget familial, compenser la perte de salaire subie par la mère restant au foyer. On soutient parfois que l'allocation familiale n'est ni une partie, ni un complément du salaire. Il n'est pas question de rentrer dans cette controverse, mais il est important de noter que l'allocation est due à l'occasion du travail et se présente, en fait, comme une sorte de salaire familial relatif. L'octroi d'une prestation de ce genre ne rentre pas dans les attributions de l'Etat, quand bien même il pourrait trouver les ressources nécessaires. C'est une idée sur laquelle nous avons insisté déjà à propos des théories du travail au foyer-service social. Nous aurons à y insister encore pour montrer dans la troisième partie que la notion d'un salaire payé par l'Etat, étant incompatible avec la situation de la mère au foyer, il en est de même pour l'idée d'une retraite accordée à la mère en tant que mère.

Qu'on ait pensé à l'Etat, cela montre seulement combien il est urgent d'agir. Car, ceux qui y ont songé, savaient le danger de donner à l'ouvrier une fausse conception du rôle de l'Etat.

2. — LE PATRONAT ?

Tous les développements précédents sur la nature

(9) Lettre-Encyclique *Divini Redemptoris*, 19 mars 1937, Ed. Spes, n° 49.

et l'organisation des allocations familiales, sur la façon de comprendre l'idée d'allocations familiales différenciées et sur le caractère à leur donner, semblent en venir à cette conclusion inéluctable : les dépenses afférentes à la mesure envisagée sont normalement à la charge des caisses de compensation, c'est-à-dire du patronat.

Puisqu'il s'agit d'un simple aménagement des allocations familiales préexistantes, c'est dans la logique du système et il n'y a pas à discuter ici, comme pour l'Etat, le point de vue théorique.

La question n'en est que plus difficile et plus complexe. Les difficultés de principe conduisent assez aisément à une réponse catégorique. Mais les difficultés pratiques exigent des solutions souples et nuancées, elles demandent des concessions à l'esprit de logique et de système, elles imposent la loi des circonstances.

A propos de l'hypothèse de l'allocation à la charge des fonds publics, nous avons montré que les ressources de l'Etat étaient, en définitive, les ressources des individus composant la collectivité. Et d'où proviennent les ressources patronales ? De la production ? On est tenté de le croire ; mais c'est bien plutôt de la consommation. Pour pouvoir supporter de nouvelles charges, l'industrie doit être assurée de conserver — voire d'accroître — le nombre des consommateurs. Il lui faut pour cela maintenir un prix de revient susceptible de défier la concurrence, spécialement la concurrence étrangère. Le sort de la famille française ne sera pas plus heureux si, sous prétexte de venir à son aide, on ruine le patronat du pays. Là encore, au point de vue des charges à imposer à l'entreprise, il y a, comme en finances, « un gold point » en dessous duquel la famille ouvrière aura

à gagner et en dessus duquel elle aura à perdre. Cette notion est difficile à admettre pour celui qui étudie les questions sociales avec un esprit essentiellement spéculatif, mais elle cadre très bien avec les contingences de la vie.

Si l'on veut répondre à la question : « Les caisses doivent-elles supporter les dépenses afférentes aux allocations supplémentaires pour les foyers où la mère demeure ? » Il faut examiner, sans esprit de système, le poids des objections d'ordre technique et d'ordre pécuniaire qui se présentent ; nous allons essayer de le faire dans la deuxième partie de cette section.

a. — *Objections d'ordre technique*

Première difficulté pratique : la main-d'œuvre masculine est déficitaire dans certaines branches d'industrie et l'entreprise est obligée, dans ces conditions, de faire appel à la main-d'œuvre féminine, ce qui est inconciliable avec la politique des allocations familiales différenciées. La femme, d'autre part, a des aptitudes particulières pour certains travaux délicats ; les centres textiles, par exemple, s'ils voulaient s'imposer de n'embaucher que des hommes, auraient du mal à recruter des ouvriers qualifiés.

Ces raisons valent malgré le chômage des femmes célibataires ou mariées sans enfants et des hommes même pères de famille. Car parmi les chômeurs, il y a la catégorie de ceux qui sont capables, sérieux, et désireux de travailler, et il y a la catégorie de ceux qui n'ont pas les moyens suffisants pour s'adapter à de nouvelles formes de travail imposées par les circonstances, ou... qui s'accommodent très bien d'un état par nature tran-

sitoire et ne cherchent pas à en sortir. Ces derniers connaissent les points vulnérables de la législation. Ils savent que si le mari chôme, il touche une allocation supplémentaire pour les enfants et qu'il n'en est pas de même pour la mère chômeuse ; alors ils trouvent assez simple de chômer et d'envoyer leur femme à l'usine. Mais en admettant — et il faut le croire — qu'ils soient en infime proportion, il n'en reste pas moins des difficultés, pour une industrie donnée, de recruter dans l'ensemble des « sans-travail » une main-d'œuvre qualifiée.

Le patronat fait appel, à regret le plus souvent, à la catégorie des épouses et des mères de famille. Obligé de le faire, il ne peut consacrer la pratique des doubles barèmes ; mais, les majorations apportées par lui au taux minimum départemental, témoignent dans bien des cas, de son regret et de sa bonne volonté.

2° Difficulté pratique : Une aide spéciale pour la mère restant au foyer risquerait d'augmenter démesurément les charges des caisses à main-d'œuvre essentiellement masculine et inciterait ainsi à embaucher de préférence des célibataires ou des maris d'ouvrières.

Eve BAUDOIN signale dans ce cas les dangers du système pour les caisses professionnelles, mais elle les croit susceptibles d'être évités au moyen, par exemple, d'une organisation de l'industrie dans le sens d'une surcompensation « permettant la péréquation des charges entre toutes les caisses ».

3° Difficulté pratique : Soulevée aussi par un certain nombre d'organismes et rapportée par Eve BAUDOIN qui la considère encore comme secondaire : c'est la difficulté de contrôle. Comment empêcher la fraude ? Com-

ment s'assurer que la mère ne se livre vraiment à aucun travail rémunéré ?

Cette objection est faible. Toutes les lois posent ce problème. Il s'agit d'une organisation à établir. Sans doute, elle ne sera jamais parfaite, mais elle existe ailleurs où l'on s'en contente très bien. La loi d'assurances sociales, comme le remarque Eve BAUDOIN, a donné la définition du salarié. Il n'est que de se reporter à l'article de la loi du 26 août 1936, modifiant l'article 1^{er}, 2^e alinéa, 4^e paragraphe du décret du 28 octobre 1935 : « Ne sont pas considérées comme assurées obligatoires, les personnes dont le salaire habituel au cours d'une année est inférieur à 1.000 fr. » Eventuellement, le même contrôle s'impose, avec les mêmes sanctions.

b. — *Objections d'ordre financier*

En réalité, les plus graves objections ne sont pas d'ordre technique. Elles proviennent bien plutôt des disponibilités financières. Inutile de se le dissimuler, c'est à l'absence de trésorerie que se heurtent toujours les mesures sociales que l'on voudrait réaliser.

Le patronat a fait, nous l'avons vu, de gros efforts pour organiser le service social, pour majorer les taux minima fixés par le Ministère ou verser des suppléments de prestations. Peut-on lui demander davantage ? Ses charges sont si lourdes déjà qu'il ne faut guère songer à les aggraver. Elles l'ont été — et d'une façon sensible — par l'application des dernières lois sociales et il est regrettable que l'on n'ait pas pensé alors à réserver pour la mère au foyer une partie des hausses de salaires.

Ces charges sociales successives, obligatoires, empê-

chent aujourd'hui le patronat de consentir un supplément de charges volontaires. Lui en imposer légalement de nouvelles ? il l'accepterait mal, car nombre de petits employeurs n'ont encore rien compris au principe de la compensation et connaissent uniquement la cotisation à payer. D'ailleurs les difficultés pécuniaires sont réelles, à les augmenter on risquerait, dans certains cas, d'atteindre ce point limite où l'entreprise n'est plus capable de les surmonter et se voit contrainte soit de congédier une partie de son personnel, soit de déposer son bilan. Le remède alors serait pire que le mal, si, pour assurer à une mère de famille une allocation de présence au foyer, on enlève à une autre jusqu'au salaire paternel.

La question n'est donc pas de savoir si l'employeur devra payer ou non des allocations majorées pour les foyers où la mère demeure ; elle est de rechercher si l'on peut les organiser, sans accroître les charges du patronat. Deux systèmes sont possibles et sont ici proposés :

a) Supprimer l'allocation actuellement payée au premier enfant ;

b) Réduire le taux des allocations familiales lorsque la mère est salariée.

La première idée paraît très acceptable : la somme due pour l'enfant unique est en effet infime pour celui qui la reçoit ; c'est généralement 20 ou 25 fr. par mois, 30 fr. à Paris, rarement davantage, quelquefois moins. Il pourrait, semble-t-il, très bien s'en passer. Les salaires actuels, après les relèvements imposés par les accords Matignon, sont suffisants pour l'entretien du salarié, d'une femme et d'un enfant. C'est au profit de cette famille-là qu'ont été faits les ajustements envisagés ;

elle est la principale bénéficiaire des dernières lois sociales ; car, la famille nombreuse, plus rare, n'a pas su retenir autant l'attention du gouvernement, arbitre entre l'employeur et l'ouvrier. Le ménage à enfant unique est, de ce fait, dans une situation privilégiée. S'il acceptait de le reconnaître, il lui coûterait peu de renoncer chaque mois à un avantage de l'ordre de 20 à 25 fr., juste le prix d'une ou deux distractions en famille.

Infime pour celui qui la reçoit, l'allocation représente une lourde charge pour celui qui la donne. Le 24 janvier 1929, M. LEROLLE disait à la Chambre : « Une enquête faite par le Comité Central des Allocations Familiales, a révélé que dans les établissements affiliés aux caisses de compensation, il y avait parmi les ouvriers employés : un tiers de célibataires, un tiers de mariés sans enfants, un tiers ayant des charges de famille et sur ce dernier tiers, la moitié et quelquefois les deux tiers des familles n'ont qu'un enfant. » (10) La proportion n'a guère changé depuis. Les statistiques dressées après l'application de la loi du 11 mars 1932, montrent que plus de 50 % des bénéficiaires n'ont qu'un enfant et qu'un cinquième des cotisations est ainsi absorbé pour payer l'allocation insignifiante de l'enfant unique.

Dans ces conditions, ne vaudrait-il pas mieux la supprimer et répartir l'économie ainsi réalisée sur les allocataires ayant plusieurs enfants, dont un seul des conjoints apporte un salaire au foyer ?

La mère qui reste chez elle au premier enfant serait, par ce moyen, défavorisée et incitée à prolonger ou à entreprendre un travail rémunéré. La solution serait

(10) Doc. Parl., Chambre des Députés, 1929, n° 1.135, p. 96.

bonne néanmoins, si elle était combinée avec un deuxième système proposé pour éviter aux caisses des dépenses excessives, à savoir la réduction du taux des allocations familiales lorsque la mère est salariée.

Cette idée paraît, également, très logique. Parler de peréquation des charges en faveur des foyers où la mère demeure, c'est admettre une répartition des ressources et supposer, par conséquent, que les plus privilégiés contribueront aux frais entraînés par la compensation en faveur des moins privilégiés. Mais réduire uniformément les allocations familiales pour les ménages où les deux conjoints travaillent, aurait aussi son danger, car la famille nombreuse serait proportionnellement atteinte davantage à un moment où elle a le plus besoin d'aide et d'encouragement.

Par contre, il ne devrait pas y avoir grand inconvénient à réduire, même à supprimer, l'allocation au premier enfant, lorsque la mère travaille. MM. DUVAL-ARNOULD et Jean LEROLLE l'avaient pensé. Le 28 mars 1935, ils déposaient sur le bureau de la Chambre des Députés, une proposition de loi complétant ainsi le premier alinéa de l'article 74 *b* de la loi du 11 mars 1932 :

« Dès le premier enfant, les caisses peuvent verser à la mère restant au foyer une allocation spéciale au moins égale au montant de l'allocation due pour le premier enfant. Les fonds destinés à ce service pourront être constitués par la réduction ou la suppression de l'allocation prévue à raison du premier enfant au chef de famille dont la femme travaille habituellement hors du foyer ou exerce un commerce. »

Ce projet rendu caduc par le changement de législature, a été repris dans son principe par MM. Henri BECQUART et plusieurs collègues, dans une proposition de

loi annexée à la séance ordinaire du 6 juin 1936 de la Chambre des Députés (11) et « tendant à favoriser le maintien de la mère au foyer par une meilleure répartition des allocations familiales ».

L'exposé des motifs présente les faits de la façon suivante : « Nous croyons qu'il serait dangereux d'ag-
« graver inconsidérément les charges qui, du fait des
« allocations familiales, pèsent sur l'économie fran-
« çaise. »

« C'est pourquoi nous proposons de laisser les caisses
« de compensation libres, sous leur propre responsa-
« bilité de se procurer, comme elles le jugeront pos-
« sible, les ressources nécessaires à l'octroi de cette
« allocation, soit en augmentant légèrement les contri-
« butions patronales, soit en réduisant, dans une pro-
« portion qu'elles fixeront elles-mêmes, les allocations
« attribuées aux familles n'ayant qu'un enfant et dont
« la mère travaille hors de chez elle ou exerce chez
« elle un commerce. Vous admettrez que, dans ce der-
« nier cas, l'octroi d'une allocation n'apparaît pas abso-
« lument nécessaire. »

Et le premier alinéa de l'article 74 *b* du Livre I du Code du travail devait être complété en conséquence.

*
**

Les aménagements proposés par MM. DUVAL-ARNOULD, LEROLLE et par M. BECQUART partent donc d'une même constatation : l'allocation à l'enfant unique lorsque la mère travaille apporte une aide insignifiante et presque injustifiée. Mais les deux projets sont assez différents, quant aux résultats.

Dans le premier, l'avantage spécial à la mère restant

(11) Doc. Parl., Ch. des Députés, annexe n° 176, p. 822.

au foyer, est facultatif pour les caisses ; dans le second, il est obligatoire et beaucoup plus appréciable pécuniairement. La proposition de M. BECQUART prévoit, en effet, les taux suivants : « Pour un enfant, le double de l'allocation familiale légale ; pour deux enfants, égale à cette allocation ; pour trois enfants, de 70 pour cent de cette allocation ; pour quatre enfants et plus, de 50 pour cent de cette allocation. »

Le premier projet exigeait simplement que l'allocation spéciale soit « au moins égale au montant de l'allocation due pour un enfant ».

Dans les deux cas, on n'a pas tenu compte des dispositions de l'art. 74 *b* « Les allocations familiales sont dues pour tout enfant... ». En réalité, il ne suffirait pas de compléter la loi, il faudrait encore modifier ce texte qui donne un droit strict à l'allocataire, dès la première naissance. Une telle modification est-elle désirable ?

Logiquement elle se conçoit et se défend très bien, mais du point de vue de la psychologie sociale elle est difficile à admettre. Les bénéficiaires actuels des prestations à l'enfant unique, sont portés à se considérer comme ayant un droit acquis. Dans la réforme, ils verront une seule chose : la suppression qui les atteint. Or, ils sont la majorité capable de faire prévaloir l'influence du nombre. L'ouvrier — il est triste de le constater — est souvent méfiant à l'égard des initiatives patronales. Celle-là suffirait peut-être à discréditer l'innovation.

La proposition de M. BECQUART n'en est pas moins très acceptable. L'objection que nous venons de faire est du domaine de la politique sociale. Et le projet laisse très sagement aux caisses le soin de décider selon les circonstances. L'argument ne portera pas si la clause

est acceptée, par exemple, dans les conventions collectives.

Mais l'allocation à la mère au foyer étant par ailleurs obligatoire, les caisses auraient très naturellement tendance à faire jouer la possibilité que leur laisserait la loi et la portée de ce texte, pourtant très souple, s'en trouverait atténuée d'autant.

Ceci montre combien il est difficile d'appliquer ici des principes et d'employer aux études sociales la méthode déductive.

*
**

Devant ces difficultés pratiques, comment répondre à la question : « Les caisses peuvent-elles supporter les dépenses afférentes aux allocations supplémentaires pour les foyers où la mère demeure ? »

Si nous laissons de côté la question de l'obligation légale (elle sera examinée à la fin de ce chapitre), nous pouvons donner une réponse affirmative. La loi du 11 mars 1932 s'en remet, pour une grande part, à l'initiative privée. Celui-ci, aujourd'hui, dépasse le minimum imposé.

L'art. 74 c dans son premier alinéa est ainsi conçu : « Le taux minimum de l'allocation afférente à chaque enfant est déterminé par arrêté du Ministre du Travail dans chaque département soit pour l'ensemble des professions, soit pour chaque catégorie professionnelle. » Le décret du 14 mars 1933 fixe au Ministre les règles de base pour la détermination de ce taux minimum et exige l'avis préalable d'une commission locale d'allocation familiale désignée dans chaque département. La décision ministérielle est publiée à l'*Officiel* et les caisses

du département ou de la catégorie pour lesquels il est statué ne peuvent descendre au-dessous des chiffres indiqués. Elles sont libres, par contre, de faire bénéficier leurs ressortissants de taux plus élevés, et sont invitées à le faire. Lorsque plusieurs d'entre elles se sont ralliées à cette solution, le Ministre peut procéder, soit d'office, soit à la demande d'institutions agréées ou de syndicats patronaux intéressés, à la révision du taux minimum. La loi permet ainsi d'adapter les barèmes aux circonstances particulières et aux variations dans le coût de la vie et de rendre, après coup, obligatoires, les changements dus aux conditions économiques nouvelles.

En pratique, avant de majorer spontanément son barème, la caisse fait appel à d'autres caisses du département pour examiner ensemble les nécessités et les possibilités de la région. Très souvent elles s'entendent à plusieurs pour appliquer une majoration uniforme; elles peuvent donc très bien adopter, d'un commun accord, une ligne de conduite tendant à favoriser la présence de la mère au foyer. Puisqu'elles ne craignent pas de majorer leurs taux, il leur suffit de les maintenir lorsque les deux époux travaillent et de les augmenter lorsque le mari seul est salarié; par ce moyen les inconvénients examinés sur le plan législatif, à propos des dernières propositions de loi, ne se présentent pas; on n'enlève rien, en effet, aux allocataires actuels, on profite simplement des circonstances pour réaliser une plus juste péréquation des ressources aux charges de famille.

Au moment d'élever leurs barèmes, certaines caisses ont agi ainsi et il existe aujourd'hui, non seulement dans l'opinion publique, mais parmi les employeurs, un mou-

vement pour le maintien de la mère au foyer au moyen des allocations différenciées.

Ce mouvement s'explique par des raisons d'ordre moral et par les circonstances.

Les avantages moraux à retirer de la mesure ont été tout d'abord mis en avant : la mère au foyer, c'est une garantie d'ordre et de bonne organisation dans l'intérieur familial, c'est l'assurance pour chacun de trouver à tous moments, dans la douceur de l'intimité, l'oubli des ennuis quotidiens, c'est la condition *sine qua non* d'une famille heureuse et stable avec des enfants bien soignés et bien élevés. Et « tant vaut la famille, tant vaut la société ».

Avantage aussi d'ordre national : donner à la mère, les moyens de se consacrer à son foyer, c'est le remède le plus sûr dans la lutte contre la dénatalité qui menace la France.

Les premières initiatives, celles de la caisse « La Famille » de Roubaix-Tourcoing et de l'Association « La Mère au Foyer » de Roubaix, s'inspiraient de ces mobiles désintéressés. Les circonstances ont ensuite précipité le mouvement en faveur des allocations à double barème.

La crise économique, sévissant durement, on s'est aperçu que la politique familiale pour le maintien de la mère au foyer s'accordait très bien avec les moyens recherchés pour augmenter la consommation et réduire le chômage.

On a fait la constatation suivante : Un célibataire représente un producteur contre un consommateur.

Un ménage sans enfants ou les deux conjoints travaillent, représente deux producteurs contre deux consommateurs.

Un ménage de deux enfants où le père et la mère travaillent, représente deux producteurs pour quatre consommateurs.

Un ménage de deux enfants où la mère reste au foyer, représente un producteur pour quatre consommateurs.

Soit un contre quatre au lieu de un contre un, dans les deux premiers cas ; de un contre deux dans le troisième cas.

Toute la solution de la crise est là : diminuer le nombre des travailleurs, augmenter le nombre des consommateurs et donner le plus grand pouvoir d'achat à ceux qui consomment davantage ; or, tandis que les familles nombreuses ou moyennes dépensent tous leurs revenus — elles y sont obligées — les « sans-enfants » peuvent ne dépenser qu'une partie de leur gain ; pour un producteur il n'y a alors qu'une moitié ou deux tiers de consommateur. La situation est encore aggravée de ce fait.

D'où l'utilité d'encourager les familles, surtout les familles nombreuses et celles dont la mère reste au foyer et la nécessité de leur donner les moyens de vivre moins médiocrement. Lors des convulsions sociales de juin 1936, on s'est peu préoccupé de cela. On a entendu appliquer une égalité mathématique qui conduit en pratique aux pires inégalités. Contre cette injustice, les caisses de compensation ont réagi. Et c'est dans ces conditions que le principe des allocations familiales à double barème vient de faire un grand pas.

IV. — La pratique des allocations familiales différenciées

La pratique des allocations familiales différenciées est encore peu répandue. A la fin de 1937 elle est adoptée par une douzaine de caisses. Mais ces caisses, toutes très importantes, groupent à elles seules environ 10.000 employeurs et 277.000 salariés.

On pourrait songer à étudier chronologiquement les initiatives prises à cet égard en les classant sous trois rubriques, suivant qu'elles résultent :

- 1° de décisions propres de caisses de compensation ;
- 2° de conventions collectives ;
- 3° de sentences arbitrales.

Nous adopterons une autre méthode. Celle-là montrerait mieux, sans doute, la diversité et la réalité de l'effort social en faveur du maintien de la mère au foyer. Mais c'est une idée que nous croyons avoir suffisamment dégagée au cours de cette partie.

Dans les trois cas d'ailleurs, le résultat définitif est le même et l'origine de telle ou telle réalisation est intéressante uniquement du point de vue historique ou théorique. Ici nous nous attacherons à mettre en lumière l'effort technique entrepris pour appliquer le principe d'une aide spéciale à la mère au foyer. Nous examinerons les moyens employés pour réaliser cette péréquation des charges et la valeur de ces moyens. Nous classerons les initiatives actuelles d'après le procédé par lequel elles entendent atteindre le but. Ces procédés, assez variables, peuvent se rattacher à deux systèmes :

1° Allocations spéciales à la femme non salariée d'un allocataire ;

2° Allocations familiales à double barème.

Nous les étudierons successivement. Dans les deux cas — notons-le — on peut parler « d'allocations différenciées ».



1. — SYSTÈME D'UNE ALLOCATION SPÉCIALE A LA FEMME NON SALARIÉE D'UN ALLOCATAIRE

Ce système est lui-même susceptible de deux modalités : indemnité forfaitaire de présence au foyer et allocation spéciale parce que payée par une caisse spéciale.

a) *Indemnité forfaitaire de présence au foyer.*

La première idée qui vienne à l'esprit, c'est de compter la femme pour un enfant de plus. L'allocation alors ne cherche ni à encourager la présence de la mère au foyer, ni à compenser pour elle la perte d'un salaire. Elle couvre simplement le déficit causé dans le budget familial par les dépenses afférentes à une personne de plus. Cette solution est logique en apparence, car elle représente, semble-t-il, le minimum que l'on puisse faire pour les ménages où il rentre un seul salaire. Seulement, ce minimum ne permettrait pas toujours d'accorder une aide suffisante. Dans la plupart des cas la mère de l'enfant unique recevrait pour elle-même une modique allocation de l'ordre de 30 fr., la mère de famille nombreuse aurait droit, par contre, à 200 fr. environ. Or, que l'on veuille apporter un encouragement ou un dédommagement pourquoi créer une telle différence entre deux situations identiques ?

Sans compter systématiquement la mère pour un enfant de plus, on peut concevoir une allocation uniforme de présence au foyer. En 1931, la Maison Simmonot-Godard décidait ainsi d'attribuer à l'ouvrier, dont la femme, ancienne salariée de l'entreprise, reste chez elle, une fois mère « l'allocation maternelle » de 40 fr. par mois.

Le 27 juin 1937, Monsieur BLONDEL, maître des Requêtes au Conseil d'Etat, surarbitre dans un conflit intéressant les Industries Chimiques de la Marne, rendait une sentence, appuyée notamment sur le considérant suivant : « que le maintien de la mère au foyer constitue une des conditions essentielles d'une vie familiale stable et féconde et a pour but et pour effet d'assurer l'éducation et l'entretien des enfants dans les meilleures conditions et à moindres frais ; que l'indemnité ainsi demandée peut donc être regardée comme une des modalités normales des allocations « familiales ». L'art. I^{er} décidait en conséquence d'accorder à l'allocataire dont la femme reste au foyer, 125 fr. de plus par mois.

On peut également concevoir une allocation versée au salarié dès son mariage, lorsque sa femme ne se livre à aucun travail rémunéré et retirée par exemple après deux ou trois ans si le ménage est sans enfant : Ce système paraît étrange. En réalité, il ressemble à un encouragement à la natalité et ne cadre pas très bien avec l'institution des allocations familiales. Le bénéficiaire n'est pas, au début, un allocataire au sens de la loi du 11 mars 1932. Et le retrait de l'avantage pourrait être considéré par lui comme une pénalité, ce qui serait regrettable.

Ce procédé a été mis en pratique par des industriels marseillais ; mais ses inconvénients sont atténués par le

fait qu'il s'agit d'une caisse spéciale. Celle-ci fonctionne uniquement pour les employés mariés, assujettis à la loi des assurances sociales et leur garantit pendant la première année du mariage, 100 fr. par mois, maintenus en cas de déclaration de naissance ou de grossesse.

En réalité, il est préférable de donner à la mère un intérêt d'autant plus grand à renoncer au travail extérieur, que sa famille est plus nombreuse et l'absorbe davantage. Du point de vue des réalisations pratiques c'est la solution courante. Elle se fait, généralement, sous forme de majorations de barèmes. Pourtant la Caisse « La Mère au Foyer » de Roubaix, la réalise sous forme d'une allocation spéciale parce que donnée par une caisse spéciale. C'est l'initiative la plus intéressante se rattachant au premier système ; elle mérite une mention particulière.

*b) Allocation spéciale parce que versée
par une caisse spéciale*

L'association « La Mère au Foyer » a commencé à fonctionner le 1^{er} octobre 1933. Laissons M. Philippe LECLERCQ, son président, nous dire dans quelles circonstances :

« La mise en application de la loi des Allocations Familiales en octobre 1933 a eu pour conséquence la « réduction du taux de ces allocations pour la plupart « de ceux qui en bénéficiaient auparavant. La loi, en « effet, prévoyait des minima, mais laissait entendre que « si les taux précédemment en vigueur dans telle région « dépassaient ces minima, ils seraient stabilisés obligatoirement. Les Caisses d'allocations se sont donc « empressées, plusieurs mois avant l'application de la « loi, de mettre leur taux en concordance avec les mi-

« nima prévus par elle. La crise sévissait alors de façon
« angoissante et une région ne pouvait risquer de se
« voir obligée de payer éternellement des allocations
« plus élevées que le reste du pays » (1).

Des industriels de Roubaix-Lille-Tourcoing ont voulu renoncer au bénéfice ainsi procuré par la mise en application de la loi. Ils ont voulu affecter la différence entre les allocations versées sous le régime de liberté et celles dûes sous le régime légal, aux familles ouvrières particulièrement défavorisées. Ils ont estimé que la réduction imposée par les circonstances frapperait plus injustement les foyers où le père seul travaille et où la femme se consacre à ses devoirs d'épouse et de mère.

Et pour accorder à ces foyers une allocation supérieure au minimum légal, ils ont créé la caisse de « La Mère au Foyer ».

Cette caisse groupe aujourd'hui une vingtaine d'entreprises dont quelques firmes très importantes de la métallurgie et du textile. Entièrement indépendante de la Caisse de Compensation d'Allocations Familiales, elle se propose, dans un domaine plus restreint, le même but. L'art. 2 des statuts le définit ainsi :

L'Association (13) a pour objet :

1) L'attribution de subventions à la mère au foyer dans les conditions prévues au règlement de cette association.

2) La répartition entre les dits adhérents des charges afférentes à ce service.

Elle s'interdit tout bénéfice. »

(12) *La Vie Catholique*, numéro spécial consacré à la Mère au foyer à l'occasion du Congrès International du 21 au 26 juin 1937, n° 650.

(13) Association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901,

Les conditions imposées par le règlement à la mère allocataire peuvent se ramener à celles-ci :

1° Etre épouse légitime d'un ouvrier ou d'un employé au service d'un industriel adhérent à la caisse (14).

2° N'être ni salariée, ni commerçante et n'accomplir depuis au moins 3 mois que les travaux du ménage.

3° Etre mère légitime d'un enfant n'ayant pas dépassé l'âge de l'obligation scolaire ou d'un enfant infirme et incurable n'ayant pas atteint 16 ans.

4° Vivre sous le même toit que son mari et ses enfants de moins de 13 ans.

La mère de famille est la bénéficiaire directe de la subvention. C'est elle, normalement qui la reçoit de l'association ou de l'employeur de son mari. L'allocation légale est, au contraire, versée au père ; toutefois, sur la demande de la Commission d'Assurance et de Prévoyance Sociale de la Chambre, le législateur a introduit un troisième alinéa à l'article 74. Ce texte laisse aux caisses et aux institutions agréées la faculté de prévoir dans leur règlement, le versement de l'allocation à la mère ou à la personne effectivement chargée de l'éducation de l'enfant. La Caisse de Roubaix use de cette possibilité.

Dès avant 1932, cette pratique, d'ailleurs, était courante. Au cours des Congrès Nationaux, on l'a invoquée parfois pour démontrer que l'allocation n'était pas assimilable au salaire, qu'elle était une prestation *sui generis*. Elle fait bien apparaître, en tout cas, la destination familiale des sommes versées par la caisse. La loi donne ici à la mère un pouvoir exceptionnel dans notre droit français parce qu'elle veut avant tout, atteindre son

(14) Les veufs et les veuves des salariés et les femmes dont le mari est invalide sont assimilés aux mères de famille.

but : assurer à la famille un supplément de ressources susceptible d'être directement affecté à l'intérêt de l'enfant: Ici cette préoccupation se traduit par une possibilité supplémentaire : les subventions « peuvent être supprimées ou données à un autre membre de la famille, dans le cas où elles ne seraient pas utilisées pour le bien-être du foyer ».

Pour en atténuer les inconvénients pratiques, car bien souvent la règle contraire serait sans danger, il est prévu toutefois que « les mères de familles pourront donner à leur mari l'autorisation écrite de toucher cette subvention en leurs lieu et place ».

La Caisse « La Mère au Foyer » a assuré dès le début des prestations appréciables. On en jugera par le tableau suivant :

1° examen 1934 (10 maisons adhérentes) :

sommes versées au titre la « mère au	
foyer »	392.118 fr. 80
allocations familiales correspondantes	664.838 fr. 80
pour un total de salaires de	26.516.556 fr.

2° examen 1936 (16 maisons adhérentes) :

sommes versées au titre la « mère au	
foyer »	469.242 fr. 50
allocations familiales correspondantes	861.284 fr. 70
pour un total de salaires de	30.222.129 fr. 25

Depuis octobre 1936, la Caisse avait majoré ses prestations. Elle accorde aujourd'hui :

pour 1 enfant	: 1 fr.
— 2 enfants	: 5 fr. 60
— 3 enfants	: 6 fr.
— 4 enfants	: 1 fr.

Dans la région de Roubaix-Tourcoing, les taux des allocations familiales s'élèvent à :

pour 1 enfant	: 1 fr.
— 2 enfants	: 2 fr. 40
— 3 enfants	: 6 fr.
— 4 enfants	: 15 fr.

L'addition des allocations familiales et des subventions de « La Mère au foyer » donne donc pour l'ensemble de la famille :

pour 1 enfant	: 2 fr.
— 2 enfants	: 8 fr.
— 3 enfants	: 12 fr.
— 4 enfants	: 16 fr.

L'association « La Mère au Foyer » double par conséquent les prestations légales pour les trois premiers enfants. Elle fait même davantage pour la famille de deux enfants. A partir du cinquième enfant, elle ne verse plus de supplément. Les caisses de compensation s'imposent depuis 1936, un gros effort pour la famille nombreuse. la caisse spéciale le complète en consacrant son initiative à la famille moyenne ou à un enfant unique. Elle voudrait pour celles-là pouvoir faire davantage : « L'allocation de deux francs au premier enfant est notoirement insuffisante, dit M. Philippe LECLERCQ, mais si la charité est une vertu, la prudence en est une autre. Le rôle de l'avant-garde est d'éclairer le terrain tout en gardant le contact avec le gros de la troupe et non pas de se lancer à l'aventure et de se faire tuer sans profit pour personne. » (15).

(15) *La Vie Catholique*, « L'une des premières réalisations : la caisse *La Mère au Foyer* de Roubaix », numéro spécial (1937, n° 650).

Comme pour les allocations légales : « Le montant de la cotisation des employeurs affiliés à la caisse est proportionnel au montant des salaires payés à ses ouvriers ou employés. » (art. 8 du règlement). Par rapport aux salaires, le coût des allocations de la « Mère au Foyer » a été de :

1,48 % en 1934,

1,53 % en 1935,

1,56 % en 1936.

Ces chiffres représentent, par rapport aux allocations familiales :

59 % en 1934,

59 % en 1935,

54 % en 1936.

Le fléchissement constaté pour la dernière année est la conséquence de la crise économique et des charges sociales obligatoires qui ont empêché les employeurs de disposer de la même proportion des salaires après les hausses de juin 1936. Il ne tient pas au procédé employé par la Caisse pour réaliser la peréquation des charges en faveur des foyers gardés par la mère.

Ce système d'une allocation versée par une caisse spéciale est tout à fait dans l'esprit de l'institution des allocations familiales. Il renouvelle, sur un plan juxtaposé, les précédents qui ont conduit à la loi du 11 mars 1932 : En mai 1933, les Etablissements LECLERCQ-DUPIRE assuraient pour leur compte les primes de la mère au foyer. Dès octobre de la même année, poussés par les circonstances, des industriels se groupent sur l'initiative de M. Philippe LECLERCQ pour s'engager contractuellement à répartir entre eux les dépenses afférentes à une

nouvelle charge volontaire. Ils adoptent le système de la compensation ; cela paraît naturel puisqu'ils ont sous les yeux ses magnifiques résultats, l'exemple de l'essor rapide des allocations familiales sous le régime de liberté et de leur consécration par la loi.

Pourquoi la pratique de caisses spéciales destinées à assurer les allocations de présence au foyer ne serait-elle pas vouée au même épanouissement et au même succès ? Si des réalisations du genre de celle de Roubaix-Tourcoing se multipliaient, pourquoi ne s'imposeraient-elles pas au législateur ? Il n'y a aucune raison d'en douter.

On objectera peut-être « ce système généralisé aboutirait à compliquer bien inutilement l'organisation administrative des allocations familiales. Etablir deux budgets différents pour les prestations versées pour les enfants et pour la mère, ne se justifie pas ».

Sans doute le régime juridique de la péréquation des charges a besoin d'unité et il serait assez surprenant de le voir réalisé par des organismes distincts. Mais, nous n'en sommes pas là, et il serait alors facile d'apporter le changement nécessaire. Aussi cet inconvénient éventuel mérite-t-il à peine d'être relevé.

L'exemple de la Caisse « La Mère au Foyer » de Roubaix ne prétend pas d'ailleurs s'imposer comme système juridique. C'est du point de vue social qu'il faut le juger. Il apparaît alors plus intéressant qu'un autre. Il montre que le patronat après avoir lutté de longues années pour les allocations familiales, serait prêt à recommencer pour aménager ces allocations au profit des foyers gardés par la mère. Il est une leçon admirable pour ceux qui perdraient courage, parce que dans le domaine social, on n'a jamais terminé.

2°. — SYSTÈME D'ALLOCATIONS FAMILIALES MAJORÉES POUR
LES MÉNAGES OÙ LE MARI SEUL APPORTE UN SALAIRE AU
FOYER.

La caisse spéciale de Roubaix est restée une initiative isolée, mais l'idée dont elle se réclame a porté ses fruits. Certaines caisses de compensation s'y sont intéressées et ont profité des circonstances pour faire admettre, dans leur ressort, le principe d'allocations majorées pour les ménages où le mari seul apporte un salaire au foyer.

Leurs réalisations se rattachent à un deuxième système, différent du premier en ceci :

1° Les prestations de présence au foyer ne sont pas versées par un organisme distinct, mais par la caisse de compensation elle-même.

2° Les suppléments d'allocations ne correspondent pas à une cotisation spéciale imposée à l'employeur. Il s'agit d'un simple aménagement des ressources des caisses (mais, en pratique, il se traduit de même en une augmentation de la contribution patronale).

3° Les suppléments d'allocations ne sont pas distincts des allocations familiales elles-mêmes. La mère ne les touche personnellement que si le règlement intérieur de la caisse lui donne ce droit pour les prestations dues en raison des charges de famille.

La loi du 11 mars 1932 réalise l'obligation dans la liberté ; elle laisse aux caisses la possibilité de distribuer des prestations supplémentaires et de les répartir comme bon leur semble. C'est en usant de cette liberté que les organismes de compensation en sont venus aux doubles barèmes : le premier, appliqué en principe à toutes les familles allocataires, le second réservé aux

familles dans lesquelles la mère reste à son foyer pour se consacrer à son rôle de mère et en particulier à l'éducation de ses enfants.

Ce système, aujourd'hui, est celui d'une dizaine de caisses de compensation, soit qu'elles l'aient accepté d'elles-mêmes, soit qu'elles aient dû l'introduire à la suite de conventions collectives (des allocations à double barème ont été ainsi prévues dans les contrats conclus entre la Caisse Régionale du Crédit Agricole Mutuel d'Alger et le Syndicat Professionnel des Employés de Banque, Commerce, Industries et assimilés d'Algérie ; dans le contrat collectif de la Corporation des Assurances dans le Nord et le Pas-de-Calais ; dans la convention des employés du négoce de laines de Roubaix-Tourcoing ; et des stipulations de ce genre ont tendance à devenir de plus en plus fréquentes) (16).

Depuis le 1^{er} janvier 1936, des caisses interprofessionnelles très importantes maintiennent leurs barèmes antérieurs pour les allocataires dont la femme travaille au dehors du foyer et pour ceux dont la femme reste chez elle, s'ils n'ont qu'un ou deux enfants. Aux allocataires (seuls ou mariés) avec une famille plus nombreuse et dont la femme n'est ni salariée, ni commerçante, elles appliquent des majorations appréciables. Les chiffres suivants en donneront un exemple :

a) Caisse des Allocations Familiales de Lyon et de la Région et Caisse des Allocations Familiales et des Œuvres Sociales de Villefranche-sur-Saône et de la région :

Pour 3 enfants, 150 fr. par mois au lieu de 110 fr.

» 4 » 250 » » » 190 »

(16) *La Mère au Foyer, Ouvrière de Progrès Humain*, documents d'études extraits du Congrès International de juin 1937, Paris, 1937, p. 308 et 309.

Pour chacun des suivants, 100 fr. par mois au lieu de 80 fr.

b) A Vienne (Isère) les majorations sont moins élevées pour trois enfants et supérieures à partir du cinquième, soit :

Pour 3 enfants, 140 fr. par mois au lieu de 110 fr.

» 4 » 250 » » » 180 »

Pour chacun des suivants, 125 fr. par mois au lieu de 80 fr.

c) Dans le département de la Loire, les Caisses de St-Etienne et de St-Chamond accordent dans le même cas :

Pour 3 enfants, 120 fr. par mois au lieu de 90 fr.

» 4 » 220 » » » 140 »

Pour chacun des suivants, 100 fr. par mois au lieu de 60 fr.

Ces caisses supposent le gain du mari suffisant pour subvenir aux besoins d'une famille d'un ou deux enfants. Les prestations, dans ce cas, sont un appoint ; elles n'ont pas, pense-t-on, à être majorées. Au contraire, lorsque la famille compte trois enfants et à fortiori davantage, l'allocation apparaît comme partie intégrante du nécessaire et les caisses font en sorte qu'elle puisse revêtir, alors, la forme d'une aide suffisante. Cette façon de voir répond bien aux nécessités actuelles. A la suite des convulsions sociales de juin 1936, les accords Matignon, augmentant uniformément les salaires, sans faire état des charges de famille, suscitent, de la part des caisses, de légitimes et généreuses protestations : protestations qui se traduisent en actes non moins généreux, puisqu'à la fin de 1936, toutes — pourrait-on dire — appliquent des barèmes majorés.

La plupart, cependant, limitent leur effort à la famille de trois enfants et plus. En fait, avec l'augmentation du coût de la vie, les familles de un ou deux enfants qui ne bénéficient pas de supplément de prestations, sont moins favorisées qu'en 1933. Mais cette situation est normale car les salaires, très sensiblement relevés, sont supposés suffisants pour assurer la subsistance et l'entretien du salarié et d'une famille française moyenne.

La péréquation des ressources pour la famille nombreuse s'avère, au contraire, de plus en plus nécessaire. La question a fait l'objet de mises au point dans certaines conventions collectives et les organismes d'allocations familiales ont adapté leur taux différenciés de façon à la rendre la plus complète possible.

La Caisse spéciale de Roubaix est partie d'une idée opposée. Ses majorations ne visent que les familles de moins de cinq enfants, et elle voudrait, surtout à la mère de l'enfant unique, pouvoir apporter davantage.

Depuis le 1^{er} octobre 1937, la Caisse d'Allocations Familiales de la Région de l'Est, dont le siège est à Nancy, porte de même l'allocation mensuelle lorsque la femme reste au foyer :

Pour 1 enfant, de	25 fr.	à	40 fr.	
» 2	»	75	»	120 »
» 3	»	175	»	240 »
» 4	»	325	»	360 »
» 5	»	475	»	500 »

Elle laisse inchangée le chiffre de 150 fr. pour chacun des suivants.

Ce système réalise mieux, à notre sens, l'allocation de présence au foyer ; l'autre ressemble à une mesure

prise en faveur de la famille nombreuse. Actuellement il est peut-être mieux adapté aux circonstances ; mais, considéré en lui-même, il répond moins au but proposé car il ne favorise pas directement la présence de la mère au foyer. La mère de trois enfants va rarement chercher au dehors des ressources supplémentaires ; si elle y est obligée, le double barème apportera un remède d'autant plus précieux que le mal était plus grave.

Mais, si à côté de l'aide matérielle, on veut donner à la mère un encouragement moral, il le faut octroyer indépendamment de toute considération de famille nombreuse.

Le mieux serait, sans doute, un double barème intégralement majoré, proportionnellement au nombre des enfants.

Depuis le 1^{er} janvier 1937, il est réalisé par la Caisse Familiale du Textile de Lille. D'après le règlement actuel : « Toute famille allocataire dont un seul membre perçoit un salaire ou toute autre ressource en tenant lieu, sera considérée comme ayant un enfant de plus et bénéficiera des allocations en conséquence. » (17)

La famille qui répond aux conditions ainsi imposées, reçoit donc : pour un seul enfant légalement bénéficiaire l'allocation prévue pour deux, soit d'après les nouveaux barèmes mis en vigueur au 1^{er} janvier 1938 : 100 fr. au lieu de 35 fr. ;

pour 2 enfants, 200 fr. au lieu de 100 fr.

» 3	»	350	»	»	200	»
» 4	»	515	»	»	350	»
» 5	»	695	»	»	515	»
» 6	»	885	»	»	695	»

(17) Rapporté par *La Femme dans la Vie Sociale* de juillet-août 1937.

et une bonification de 50 fr. versée dans chaque cas, depuis le 1^{er} janvier 1938, à la famille où il rentre un seul salaire.

A partir du cinquième enfant, la famille touche ainsi 250 fr. de plus par mois dans chaque cas. Aucune caisse ne verse à la mère restant au foyer une allocation aussi forte. Cette généreuse initiative revêt un caractère un peu particulier. Elle calcule le montant de la majoration sur une donnée déterminée, « sera considérée comme ayant un enfant de plus », porte la décision du Conseil d'Administration. N'est-ce pas admettre que la femme est « une personne à charge » ? Il faut répondre négativement, car il ne s'agit pas pour la mère d'une véritable allocation de présence au foyer, en effet :

1° Le travail d'un enfant prive la famille du droit à l'allocation supplémentaire.

2° La mère restant au foyer est, sans doute, la première et la principale bénéficiaire, mais l'avantage est accordé aussi bien à la salariée veuve ou abandonnée de son mari et au veuf chargé d'enfants. Il est intéressant de voir des droits conférés à ces dernières catégories d'allocataires ; le fait, d'ailleurs, n'est pas spécial à la Caisse Familiale du Textile de Lille. Les caisses accordant des allocations différenciées agissent, en général, ainsi. Dans le règlement de la Caisse de la Région de l'Est, nous lisons notamment :

« Toutefois pourront exceptionnellement bénéficier du barème n° 2 (celui réservé aux familles dont la mère reste au foyer) :

« 1° Les familles dont le chef est veuf ;

« 2° Les familles où la mère remplit d'une manière permanente le rôle de chef de famille et a effectivement et exclusivement la charge des enfants (veuves, filles-

mères, femmes abandonnées, cas où le mari est infirme, etc.) ».

La dernière disposition est non moins intéressante : « Dans le cas où la mère fait des ménages ou travaille à domicile, le barème n° 2 pourra être exceptionnellement attribué lorsqu'il sera établi qu'elle continue cependant à s'occuper personnellement de ses enfants et à condition que la durée du travail en dehors du foyer ne dépasse pas trois heures par jour (femme de ménage) ou que le salaire gagné ne soit pas supérieur à 8 fr. par jour (ouvrière à domicile). »

L'avantage des dispositions prises par la Caisse de Lille n'est donc pas d'étendre le cercle des bénéficiaires; il est d'accorder des allocations sensiblement plus élevées. Ce système nous semble présenter néanmoins un inconvénient : l'enfant qui a passé 13 ans (18) et commence à travailler, moyennant une légère rémunération, n'apporte rien chez lui. Son gain compense simplement, ou à peu près, la perte de l'allocation à laquelle la famille avait droit jusque là. C'est regrettable pour la mère de famille nombreuse et pour l'enfant. Tous deux ont besoin d'un encouragement et il est triste de voir les graves responsabilités familiales reposer sur les frêles épaules d'un adolescent.



Voilà où en est aujourd'hui l'application des allocations familiales différenciées ou à double barème. Les caisses dont nous venons de parler considèrent que ce n'est là qu'une étape. C'est l'opinion notamment de M.

(18) 16 ans d'après le nouveau règlement mis en vigueur le 1^{er} janvier 1938.

Philippe LECLERCQ. Au II^e Congrès International de la Mère au Foyer, en juin 1937, il montrait que les allocations familiales actuelles pour les ouvriers de Roubaix représentent dans l'ensemble 4 % du salaire (2,7 % versés par la Caisse de Compensation, 1,3 % versé par la Caisse La Mère au Foyer). Or pour arriver à un résultat très appréciable, il faudrait pouvoir disposer de 7 à 8 % des salaires. Ceux-ci représentent déjà 40 % du prix de revient et il est difficile dans ces conditions de demander davantage à l'entreprise.

Cependant en février 1937, comme suite à un arbitrage de M. OUALID, la métallurgie parisienne consentait, outre une augmentation fixe de 8,50 % pour l'ensemble des salariés, une élévation des allocations familiales représentant environ 10,40 % de son salaire pour le père d'un enfant, 13,40 % pour celui de deux enfants, 14,27 % pour celui de trois enfants. L'effort était d'importance. Et l'on pourrait songer dans des cas de ce genre à augmenter les allocations familiales en deux fractions dont une réservée à la mère au foyer, à rendre ainsi obligatoire les doubles barèmes sans accroître plus qu'on ne le fait déjà les charges du patronat.

V. — Les allocations familiales différenciées et l'obligation légale

La consécration législative de cette politique patronale est-elle désirable ?

Elle constitue, en fait, la fin dernière de tout le mouvement en faveur des allocations familiales différenciées. Un vœu du Congrès de la Mère au Foyer de juin

1937, la demande d'une façon aussi précise et aussi pressante qu'il est possible à un Congrès International :

« Que les pouvoirs publics,

« Assurent un caractère réglementaire à certaines dispositions intervenues par conventions collectives pour que des moyens d'existence normaux soient assurés aux travailleurs et à leur famille. »

Et « Le Congrès demande à l'Organisation Internationale du Travail d'adresser aux Etats une « recommandation » en vue d'obtenir que dans les conventions collectives et dans les mesures législatives visant à établir des bases minima de salaires, il soit tenu compte des charges de famille et de la présence de la mère au foyer ».

Les études faites sur les allocations familiales sont, en général, très favorables à un aménagement dans ce sens de la loi du 11 mars 1932, M. Jean PINTÉ pense qu'il eût été désirable : « que le législateur fut intervenu pour consacrer une institution aussi éminemment sociale en rendant obligatoire la clause qui majore le barème quand la femme ne se livre pas à un travail salarié. » (19)

Et M. Pierre MAZAS : « La difficulté spéciale est qu'il faudrait apporter une modification à la loi. Nous croyons cependant que le système nouveau doit être adopté. Il faut essayer de le faire accepter par les Chambres » (20).

Nous savons que plusieurs députés, ardents défenseurs de la politique familiale, s'y emploient et ont déposé des propositions de loi dans ce sens.

(19) Jean PINTÉ, *Les Allocations Familiales*, Paris, 1935, p. 240.

(20) Pierre MAZAS, *Le Fondement de l'Obligation aux Allocations Familiales*, Paris, 1936, p. 323.

Pour que la mesure soit vraiment efficace, il faut, en effet, l'obligation. Comme pour les allocations familiales elles-mêmes, elle est indispensable dans l'intérêt de la famille allocataire et dans l'intérêt du patron généreux. Mais l'employeur répugne à l'obligation. En 1930, MM. BONVOISIN et MAIGNAN hésitaient à la préconiser.

Il est certain que dans le domaine social, il peut être fécond de laisser l'initiative privée se développer progressivement. Ces questions sont complexes et une loi est stricte. Elle n'est pas sans danger si elle s'adapte mal.

Déclarer, aujourd'hui, purement et simplement la mesure obligatoire, c'est d'ailleurs assez difficile à concevoir, après les charges imposées au patronat. Mais tenter de la rendre possible sans augmenter ces charges, comme le fait la proposition de M. BECQUART, laisser aux caisses une liberté suffisante pour aménager les ressources à leur gré et introduire l'obligation à l'issue des circonstances, voilà la tâche qui s'impose à ceux qui veulent travailler pour le bien-être de la famille par le maintien de la mère au foyer.

« Que les pouvoirs publics agissent, qu'ils agissent promptement », préconisent les uns. Il nous semble préférable de dire : lorsque l'occasion se présentera, qu'ils ne la laissent pas échapper.

DEUXIÈME PARTIE

LA MÈRE AU FOYER

ET LES ASSURANCES SOCIALES

CHAPITRE PREMIER

LA FEMME NON SALARIÉE

ET LE PRINCIPE DE L'ASSURANCE SOCIALE

Grâce aux allocations familiales et spécialement aux allocations différenciées, l'équilibre des budgets familiaux se trouve à peu près rétabli. La mère, si elle sait tirer profit de ses ressources suffisantes, peut faire face aux besoins des siens et leur assurer même un minimum de confort. Mais il reste la grave question de l'insécurité de la famille quand, par suite des circonstances, les charges pèsent plus lourdement sur un budget modeste.

Beaucoup vivent au jour le jour et demeurent hors des sociétés de secours mutuel ; les lois d'assurance sociale leur apportent de quoi couvrir ces frais extraordinaires, elles complètent et renforcent, si elle existe déjà, l'initiative privée. Elles sont, à ce titre, la plus

grande loi de protection ouvrière et la plus complète.

Le principe veut que tout travailleur, dont le salaire ne dépasse pas une certaine somme, soit protégé par la loi contre les risques de l'existence. Il implique donc deux choses : idée de risque et idée de travail salarié. Ainsi défini, est-il incompatible avec la situation de la mère au foyer ?

Si la besogne accomplie par la femme dans sa propre maison a une valeur économique très grande, elle ne peut être assimilée à l'exercice d'une profession. Nous l'avons montré dans notre première partie.

Cependant, les risques sociaux ne sont pas épargnés à la mère de famille et ils ont des répercussions d'autant plus graves que le budget du ménage est, dans ce cas, plus limité. Le législateur en arrive ainsi à une redoutable alternative : faire état de la situation de la mère au foyer dans une loi d'assurance sociale, c'est peut-être contraire au principe de la loi ; ne pas en tenir compte, c'est contraire au principe de l'équité la plus élémentaire.

L'intervention légale est appelée à être ici plus utile qu'ailleurs, puisque la situation du ménage où rentre un seul salaire est plus précaire et plus instable. Une stricte application de la justice sociale devrait donc permettre à la mère de famille de trouver dans l'assurance de son mari les moyens de parer à toute éventualité, le jour où le malheur l'accable. Ce serait une garantie pour la sécurité du foyer.



A cette raison de principe, ajoutons-en une autre appuyée sur les faits : l'insécurité devant les aléas de

la vie économique et les risques de l'existence, entraîne très souvent la mère à l'usine.

Les enquêtes faites en France et en Belgique par le Congrès International de 1933, sur le Travail industriel de la Mère au Foyer Ouvrier, en ont apporté la preuve. Il y a là un danger qui mérite de retenir l'attention du législateur.

Ce mal — il convient de le préciser — n'est pas celui auquel on essaie de remédier, par un aménagement plus rationnel des allocations familiales ; la différence entre les deux situations est égale à la différence dans la nature juridique des deux institutions. Les allocations familiales sont dues à l'occasion du travail. Les prestations de l'assurance sociale sont dues, au contraire, à l'occasion de la cessation du travail pour cause de force majeure. Si donc l'insuffisance du budget familial est une cause de désertion du foyer, les avantages faits à la femme salariée dans les circonstances malheureuses de la vie, en sont une autre. Il est normal — disons plutôt, il est humain — qu'ils tentent, au même degré, la mère de famille.

Mais il y va de l'avenir de la société, aussi le législateur se doit-il de trouver une solution. Il n'a pas manqué de le faire, car le problème s'est imposé à lui, dès les premières discussions sur le principe de la loi.



C'est en Allemagne que s'introduisit d'abord le principe de l'assurance sociale obligatoire. La première loi à cet égard remonte à 1883 ; fragmentaire et incomplète, elle a été l'objet par la suite de nombreux remaniements ; lors des débats auxquels donnèrent lieu ces

modifications successives, la question de la place à faire à la mère, a été maintes fois soulevée et l'article 21 de la loi du 10 avril 1892, donnait aux caisses la possibilité d'en tenir compte.

Au Congrès des Assurances de Rome en 1908, le Docteur MAYET, dans un rapport très documenté sur l'extension de l'assurance maternelle, ne s'estimait pas satisfait. Il demandait l'obligation étendue à tous les membres-femmes non assurés de la famille de l'assuré et voulait donner en cas de maternité à cette catégorie de bénéficiaires « le salaire usuel des femmes adultes de la localité » et aux « femmes faisant partie de la caisse l'intégralité du salaire ».

De tels projets représentaient alors une véritable innovation. M. MELIN ne manquait pas de le constater et n'hésitait pas à dire que selon lui, le Docteur MAYET « allait un peu trop loin » (1). On a cette impression aujourd'hui encore.

Lors des travaux préparatoires à la loi française du 5 avril 1928, la discussion a été un peu moins chaude et nos rapporteurs, il faut s'en féliciter, ont montré plus de mesure. Jamais ils n'ont soulevé les idées indéfendables d'un salaire accordé au moment des couches à la femme non salariée et de l'assurance du travailleur, bénéficiant à toutes les femmes non assurées de sa famille. Mais la question n'en a pas moins préoccupé et embarrassé notre législateur.

M. Edouard GRINDA, se chargea à maintes reprises de défendre à la Chambre la cause de la femme de l'assuré non-assurée elle-même. Dès la discussion au Luxembourg, le Docteur CHAUVEAU présenta au Sénat les mêm-

(1) Sur les débuts de l'assurance maternelle, cf. M. MELIN, *L'Assurance Maternelle*, Paris, 1911, p. 174, 175, 368, 380.

mes avertissements ; il devait les renouveler dans ses trois rapports supplémentaires. Lors du retour à la Chambre, l'intervention de MM. GRINDA et ANTONELLI, le 10 février 1928, ne fut guère plus efficace.

Les préoccupations financières ont fait repousser tous les amendements proposés et ont obligé le législateur à adopter un régime mixte. Ce régime aussitôt adopté, a été aussitôt critiqué. Il suffit de se reporter au compte rendu de la Conférence du Comité National de l'Enfance de 1932. Ces critiques, nous le verrons, sont sur bien des points, fondées ; mais une prise en charge par les caisses des femmes d'assurés non-assurées elles-mêmes auraient entraîné des difficultés pécuniaires très réelles. On comprend que le Parlement Français ait hésité. D'ailleurs, il n'a pas été seul à le faire, car toutes les législations étrangères optent comme lui pour un régime mixte.

*
**

Quelle est l'économie de ce régime dans la loi du 5 avril 1928 et les modifications apportées par les lois et les décrets postérieurs ?

Trois traits caractérisent l'attitude du législateur français vis-à-vis des droits de la femme non-assurée elle-même parce que non salariée.

1° La loi distingue entre prestations en nature et prestations en argent. Elle accorde le bénéfice des premières à la femme non salariée qui vient à l'assurance par l'immatriculation et les cotisations de son mari. Elle réserve exclusivement les secondes à l'ouvrière ou l'employée assurée pour son propre compte.

2° La loi assimile les primes d'allaitement et les bons

de lait aux prestations en argent, mais elle laisse aux caisses la possibilité de prélever sur leurs bonis de quoi distribuer aux femmes d'assurés tout ou partie des indemnités auxquelles les assurées ont obligatoirement droit. Elle fait, en somme, de ces prestations une catégorie distincte.

3° La loi organise une assurance facultative spéciale pour les femmes non-assurées des salariés : elle répond à l'idée que seules les raisons financières ont empêché de faire à la femme restant au foyer une situation meilleure.

Dans le premier chapitre, consacré aux prestations maternité, nous étudierons les deux premières caractéristiques.

Les indemnités en nature existent aussi bien en cas de maladie et les indemnités en espèces sont dues également pour la maladie, l'invalidité, la veillesse. Mais nous n'en parlerons pas ici, car nous ne faisons pas une étude générale de la loi de 1928. D'ailleurs nous aurons, à propos de la maternité, dégagé le principe : il suffirait de l'appliquer dans les cas donnés.

Le deuxième chapitre portera sur l'assurance facultative spéciale.

CHAPITRE II

PRESTATIONS — MATERNITÉ

Dans les deux sections de ce chapitre, nous examinerons successivement :

I) Les prestations en nature et les prestations en argent :

1) La situation de la femme de l'assuré non-assurée elle-même vis-à-vis des prestations en nature ;

2) Sa situation vis-à-vis des prestations en argent ;

3) Les motifs qui ont dicté et qui justifient la différence de traitement dans les deux cas considérés.

II) Les primes d'allaitement et les bons de lait :

1) Exclusion de la femme de l'assuré non assurée elle-même ;

2) Etude des prestations ;

3) Etude de la possibilité laissée aux caisses par l'article 34 du décret-loi du 28 octobre 1935 ;

4) Vœux en faveur d'une réforme législative.

I. — Prestations en nature et prestations en argent

L'assurance sociale couvre le risque de deux façons : elle rembourse des frais qu'il occasionne ; c'est l'objet

des prestations en nature. Elle indemnise pour la perte des revenus du travail le bénéficiaire immobilisé par le risque ; à cette seconde modalité correspondent les prestations en espèces.

1. — PRESTATIONS EN NATURE

La femme d'un assuré qui ne se livre pas elle-même à un travail extérieur, bénéficie des mêmes prestations en nature que la salariée.

Lors des travaux préparatoires ce principe a été discuté. Les textes de la Chambre des députés et du Gouvernement étaient en sens contraire ; mais le Parlement a adopté l'article primitif de la Commission de l'Hygiène et la loi est aujourd'hui formelle. Son article 9 dans son premier alinéa désigne expressément « l'assurée et la femme de l'assuré ». Et la circulaire du 21 mars 1931, divise les bénéficiaires des prestations en nature de l'assurance maternité en deux catégories :

- 1° Les assurées obligatoires mariées ou non ;
- 2° Les femmes légitimes des assurés obligatoires.

La plupart des législations étrangères — la loi anglaise notamment — sont, sur ce point, identiques à la nôtre. Mais il s'agit parfois d'une simple possibilité laissée aux caisses. Il en est ainsi dans l'article 205 du Livre V du Code d'assurance sociale d'Alsace-Lorraine. La portée de la loi s'en trouve bien réduite et c'est une solution regrettable, car les prestations en nature apportent l'aide la plus appropriée et la plus efficace.

La loi 1928 modifiée est libérale. Deux traits caractérisent ses dispositions relatives à la maternité :

- a) L'indemnisation des frais est forfaitaire ;

b) Les prestations sont dues sans ticket modérateur.

L'intéressée a le choix du médecin et le remboursement a lieu que les soins soient donnés à domicile, dans un établissement privé ou public.

D'après l'article 9 ⁽¹⁾ du décret du 28 octobre 1935, « L'assurée et la femme de l'assuré reçoivent une prestation fixée par le tarif de responsabilité de la caisse et représentant l'ensemble des frais médicaux et pharmaceutiques relatifs à la grossesse, à l'accouchement et à ses suites ». La caisse ne tient compte par conséquent ni des débours nécessités par l'état de la mère, ni de la qualité et des exigences du praticien.

Le taux du remboursement, en pratique, varie peu ; le tarif courant est celui de la Caisse Interdépartementale de Seine et Seine-et-Oise. Il indemnise comme suit : pour un accouchement simple à domicile, à l'hôpital ou en clinique agréée, tarif urbain : 300 fr. ; tarif rural : 240 fr. A cette somme s'ajoutent 60 fr., représentant trois examens médicaux imposés à la femme enceinte. Le prix de tous les autres examens et de tous les autres frais est compris dans la somme forfaitaire d'accouchement. Comme la loi l'exige, le tarif de la caisse prévoit en outre des majorations en cas d'accouchement dystocique et plural. Le chiffre de base peut être ainsi augmenté de 60 à 180 fr., selon la nature de l'intervention.

L'indemnisation, on le voit, est loin d'être complète ; mais si l'intéressée ne peut payer la différence, il lui reste la ressource de réclamer le bénéfice de la Loi d'Assistance aux Femmes en Couches. Grâce à ce privilège — fait uniquement à la femme non salariée — la mère qui reste au foyer peut recevoir, en sus des prestations de l'assurance sociale et pendant huit semaines au plus,

une allocation journalière qui varie de 2 fr. 50 à 7 fr. 50 suivant les communes.

Dans la loi de 1928, les assurées et les femmes d'assurés notoirement indigentes jouissaient d'un avantage de plus : elles étaient exemptées du ticket modérateur ; on appelle ainsi la participation imposée normalement aux bénéficiaires des prestations en nature : en cas de maladie, par exemple, ce ticket est de 20 %, c'est-à-dire que si la caisse fixe à 20 fr. le remboursement d'une visite médicale, l'intéressé ne pourra jamais toucher que 16 fr. En fait, il en aura peut-être dépensé 30 ; on veut par là éviter les abus.

L'application de ce principe à la maternité avait été vivement critiquée. Déjà le Rapporteur de la Commission d'Assurance et de Prévoyance Sociale de la Chambre, s'insurgeait contre cette assimilation de la maternité et de la maladie. En 1932, à la Conférence du Comité National de l'Enfance, MM. PIGOT et STRAUSS font remarquer que cette réglementation a eu pour effet regrettable d'empêcher la France de ratifier la Convention Internationale de Washington concernant l'emploi des femmes avant et après l'accouchement, et ils en proposent la suppression. Le décret du 28 octobre 1933 devait la réaliser.

La mère, aujourd'hui, ne participe donc plus aux frais de l'assurance, sauf en cas de grossesse ou de suites de couches pathologiques pour les prestations de l'assurance-maladie qui courent à partir de la constatation médicale de l'état morbide jusqu'à la guérison ou à l'expiration du délai de six mois qui suit l'accouchement.

Par contre, pour éviter les versements à risque ouvert, la loi exige toujours de l'assurée ou du conjoint de la bénéficiaire certaines conditions de cotisation :

un minimum de 120 fr. (cotisation ouvrière et patronale) au cours des quatre trimestres civils précédant l'accouchement, dont 30 fr. au cours du premier de ces trimestres. Si cette cotisation n'est pas remplie, la caisse est en droit de refuser les prestations en nature ; ainsi en a décidé la Cour de Cassation dans un arrêt du 17 avril 1934. Ces conditions, d'ailleurs, comme celles qui obligent la future maman à déclarer sa grossesse et à fréquenter les consultations maternelles, sont également requises pour les prestations en espèces.

Seulement — nous allons le voir — la femme non salariée n'est pas sur ce point assimilée à l'assurée. Ici, au contraire, ses droits sont identiques et arrivent à doubler largement les charges budgétaires imposées aux caisses par les prestations en nature.

Pour l'année 1936 et pour l'assurance-maternité, la Caisse Interdépartementale de Seine et Seine-et-Oise prenait en charge 12.381 assurées contre 12.094 conjointes.

Au cours de l'année 1934, 677 caisses de répartition versaient pour les prestations en nature de maternité de l'assurance non agricole, 25.493.052 fr. aux femmes assurées, contre 30.219.186 fr. aux conjointes non salariées (1).

2. — PRESTATIONS EN ARGENT

Les prestations en espèces de l'assurance-maternité sont des indemnités journalières dues par jour ouvrable ; leur but n'est donc pas douteux ; il s'agit de compenser la perte d'un salaire. Pour les recevoir, il faut

(1) Rapport sur l'application de la loi des Assurances Sociales, extrait du *J. O.* du 18 avril 1937, p. 67. Pour l'année 1935, le rapport ne donne que le chiffre global des dépenses afférentes à chaque branche de l'assurance.

donc être salariée ; la conjointe non assurée ne peut, en aucun cas, en réclamer le bénéfice. L'article 9, alinéa 2 de la loi modifiée l'exclut implicitement parce qu'il ne mentionne que l'assurée. Voyons quel est sur ce point la situation privilégiée de l'ouvrière.

L'indemnité journalière est celle prévue pour la maladie, mais elle n'est pas réduite en cas d'hospitalisation ; son montant est déterminé d'après un barème arrêté par le Ministre du Travail, en tenant compte des cotisations versées durant deux trimestres (les deux trimestres civils précédant le jour d'appréciation des droits).

D'après l'article 7, alinéa 1^{er} du décret du 28 octobre 1935, « Cette indemnité ne peut être inférieure à 3 fr. ni supérieure à 18 fr. Elle est majorée de 1 fr. par jour et par enfant à charge » (le nouveau-né étant compté dès sa naissance).

L'assurée y a droit pendant les six semaines qui précèdent et pendant les six semaines qui suivent l'accouchement à condition de se reposer au moins pendant six semaines au total. Il lui suffit de cesser son travail au moment prescrit par le médecin : si c'est moins de six semaines avant l'accouchement, les allocations ne sont dues que pour la période de repos effectif et si elle se repose plus de six semaines après l'accouchement, aucune allocation n'est due passé ce délai.

La loi établit une exception à cette règle pour le cas de grossesse pathologique : l'assurance-maladie court ici à partir de la constatation de l'état morbide. Les prestations en espèces peuvent donc être servies jusqu'à l'expiration des six mois qui suivent l'accouchement. Après cette période, l'assurance-invalidité peut être appelée à jouer.

Cette solution aboutit à un résultat assez paradoxal : la loi veut compenser la perte économique qu'entraîne pour la femme l'arrêt de son activité pendant la période des couches. Elle le fait pour les naissances illégitimes si la mère est ouvrière ou employée. Et elle refuse d'indemniser de même celle qui a attendu son bébé en se consacrant à son rôle d'épouse et de mère dans l'atmosphère saine d'un foyer. Elle oublie que la femme travaille dans sa propre maison souvent plus qu'une mercenaire, et que, si elle est contrainte à quelques jours d'immobilité, elle n'est pas obligée d'avoir une mère, une sœur, une parente ou une aide bénévole pour veiller sur les enfants et vaquer, à sa place, aux occupations ménagères.

Ce fait très regrettable a frappé très tôt les commentateurs des lois d'assurances sociales ; au Congrès de Rome, en 1908, le Docteur MAYET le dénonçait et parmi les nombreux services qu'il souhaitait voir entreprendre à l'assurance allemande, il demandait, dans ce cas, la tenue du ménage de l'accouchée. L'idée est ingénieuse. Elle a surtout le mérite d'être conforme au principe de la loi. En effet, si toutes les législations étrangères font la distinction entre prestations en nature et prestations en argent, si elles accordent les premières à la conjointe non salariée d'un assuré et lui refusent les secondes, c'est que cette différence de traitement est pleinement justifiée.

3. — MOTIFS QUI ONT DICTÉ ET QUI JUSTIFIENT LA DIFFÉRENCE DE TRAITEMENT FAITE A LA FEMME D'UN ASSURÉ NON-ASSURÉE ELLE-MÊME QUANT AUX PRESTATIONS EN NATURE ET AUX PRESTATIONS EN ESPÈCES.

1) L'assimilation de la salariée et de la non-salariée quant aux prestations en nature est conforme au principe de la loi.

Il s'agit de décharger le budget ouvrier de frais exceptionnels. Or le salaire du mari à une affectation familiale et les dépenses engagées pour l'un ou l'autre membre de la famille, s'imputent sur la même bourse. Du point de vue pécuniaire, dans la maison où il rentre un seul salaire, les risques atteignent l'assuré dans sa personne et dans celle des siens. Si l'assurance veut remplir utilement son rôle, elle ne peut distinguer entre les uns et les autres, elle doit couvrir tous ceux susceptibles de mettre en péril la vie économique du foyer. Si elle n'applique pas jusque là ses principes, le travailleur n'est plus intégralement protégé et la législation perd sa raison d'être.

Ainsi s'explique que les enfants à charge et le conjoint reçoivent les prestations en nature de l'assurance-maladie et que l'épouse non salariée ait droit aux prestations en nature de l'assurance-maternité. Celle-ci, en effet, se présente, au dire de M. ANTONELLI, Rapporteur de la loi de 1930 à la Chambre des Députés, « comme un simple prolongement de l'assurance-maladie » : Le remboursement forfaitaire des frais relatifs à la grossesse, à l'accouchement et à ses suites, ne distingue pas, dans leur nature, les deux branches de l'assurance. Tout

juste peut-on y voir une méthode différente dans l'établissement du tarif de responsabilité des caisses.

L'opinion de M. ANTONELLI a été, cependant, discutée. La maternité, dit-on, n'est pas un risque. Le terme a vivement choqué nombre de travailleurs sociaux. M. ANTONELLI ne s'en scandalise pas et en spécialiste de l'assurance, il trouve le mot bien choisi : « En réalité explique-t-il, celui-ci (le terme risque), dans la langue de l'assurance, s'applique à tout événement malheureux ou non dont dépend la réalisation de la prime d'assurance. En ce sens la maternité est évidemment un risque. » (2) On ne réfute pas une opinion aussi qualifiée et l'on devrait, semble-t-il, en venir à l'évidence. Il peut cependant y avoir intérêt à effacer des textes toute allusion à cette idée. Les lois ne sont pas faites spécialement pour les juristes, puisque nul n'est censé les ignorer, et l'assimilation de la maternité à un risque heurte le sens commun. Le législateur l'a compris ; il a supprimé dans le décret de 1935 le ticket modérateur pour les prestations-maternité et traite cette branche de l'assurance sur des bases qui lui sont propres. L'octroi des prestations en nature n'est pas lié d'ailleurs à l'idée de risque. Il a simplement pour but de compenser des frais que le budget ouvrier ne peut supporter. La maternité entraîne des dépenses de ce genre.

Avant la loi de 1928, la mère française, sans ressources suffisantes, en était indemnisée. Les lois des 17 et 30 juillet 1913 sur l'assistance aux femmes en couches, lui permettait d'obtenir une aide qu'elle réclame aujourd'hui à l'article 9 de la loi de 1928.

Est-ce à dire que l'assurance sociale n'ait rien apporté

(2) Cf. ANTONELLI, 18^e leçon du cours sur le Droit des Assurances Sociales, Tome I, Paris, 1932-33.

de nouveau ? Certainement pas. La protection de la maternité est aujourd'hui beaucoup plus complète puisque les lois d'assistance et d'assurance sociale sont admises, au besoin, à se cumuler. Mais la loi de 1928 a un mérite de plus, celui d'accorder, comme le souhaitait M. MELIN en 1911, après avoir étudié longuement les institutions d'assurance maternelle et les sociétés de mutualités maternelles : « Des secours aux frais desquels la mère aura participé, auxquels elle aura droit et non une aumône officielle, cadeau reçu presque toujours la mort dans l'âme, avec honte, secours de miséreux...

« Seule l'assurance maternelle est capable de procurer aux femmes de la classe ouvrière des secours dont elles n'auront pas à rougir ; grâce à elle, l'enfantement, la période d'accouchement ne seront plus regardés comme une montagne insurmontable ; grâce à elle moins de chance de déficit dans le maigre budget toujours branlant de ces intéressants intérieurs ouvriers, la maternité ne sera plus une échéance pénible » (3).

Il est agréable de relire ces lignes aujourd'hui que l'assurance maternelle est réalisée.

*
**

II) Mais l'exclusion légale de la femme non assurée elle-même, quant aux bénéfices des prestations en espèces permet-elle de dire que l'assurance maternelle soit actuellement réalisée ?

A propos des lois protectrices du travail industriel de la mère, M. STRAUSS disait : « Les seuls pays qui peuvent en toute certitude s'enorgueillir de leur protection

(3) M. MELIN, *L'Assurance Maternelle*, thèse Paris, 1911, p. 427.

légale de la maternité sont ceux qui, en même temps, assurent l'indemnité compensatrice » (4).

Ce jugement ne doit-il pas s'appliquer ici ? Et n'est-on pas en droit d'être aussi sévère pour les législations qui refusent à la femme non salariée les prestations en argent de l'assurance sociale ? Nous ne le croyons pas. Cette exclusion est normale, en effet, parce que conforme au principe de la loi.

Les prestations en espèces sont conditionnées par l'existence d'un salaire et de retenues sur ce salaire. La loi est stricte sur ces points ; elle détermine la rémunération de l'assuré servant de base aux cotisations, la contribution du patron et de l'ouvrier et elle ne fonctionne dans un cas donné que si la contribution légale a été effective. Elle exige dans ce but, un minimum de retenues.

La mère au foyer ne remplit aucune de ces conditions. Et il n'est pas à souhaiter qu'on lui accorde un salaire pour la mettre dans la situation voulue pour l'octroi des indemnités. C'est une idée que nous avons développée déjà et sur laquelle nous ne craignons pas de revenir, afin d'éviter tout malentendu sur l'esprit de cet ouvrage.

Pour les prestations en nature, la question se pose autrement : le risque est pour le mari, les dépenses afférentes à la maternité étant imputables sur son salaire. La loi juge par rapport à lui si les conditions sont remplies.

L'assurance a pour base la solidarisation du risque, c'est-à-dire la mise en commun par l'ensemble des assurés des biens et des maux qui peuvent échoir à quelques-uns afin d'en faire supporter à tous les conséquences pécuniaires. Du point de vue financier, elle pose un

(4) Cité par M. MELIN, *id.*, p. 394.

terrible problème. On ne peut songer à augmenter le champ d'application de la loi, sans accroître le montant des cotisations.

En 1934, 677 caisses de répartitions déboursaient : 39.738.685 fr. pour le demi-salaire de maternité des assurées non agricoles (4 bis). Le nombre des femmes d'assurés étant, comme le fait remarquer le rapport du Ministre du Travail en 1936, en corrélation avec celui des femmes assurées, que deviendraient les dépenses, si la loi leur accordait les indemnités journalières ?

Tant du point de vue principe que du point de vue budgétaire, le refus des prestations en espèces est donc pleinement justifié.

Ainsi l'entendaient les rapporteurs de la loi, M. STRAUSS au Sénat, M. FLEURY et le Docteur CHAUVEAU, qui concluait à la page 157 de son 3^e Rapport supplémentaire : « Ces dernières allocations ne sont pas attribuées à la mère qui n'a pas un droit personnel à l'assurance. Bien portante, elle ne recevait pas de salaire, il ne pouvait être question de lui en assurer un en cas de maternité ».

S'il reste quelque chose à faire, c'est du domaine de l'initiative privée, cela relève du service social.

Mais les caisses françaises ne sont pas au-dessous de leur tâche. Depuis 1933, surtout, elle sont entrées délibérément dans cette voie. Dans son rapport de mars 1936, le Ministre du Travail pouvait le constater : « Elles emploient, disait-il, comme la loi les y autorise, leurs excédents de recettes, soit à accorder aux assurés et à leurs familles, des avantages supplémentaires, soit à acquérir, créer, développer ou encourager des œuvres ou

(4 bis) Rapport 1937, p. 67 (pour l'année 1935, le rapport ne donne pas les dépenses afférentes à chaque catégorie de prestations).

institutions sociales intéressant l'hygiène générale des assurés et la prophylaxie (hôpitaux, cliniques, dispensaires, sanatoria, préventoria, etc.) » (5).



Les tableaux annexés au rapport permettent de constater la diversité des moyens apportés dans la réalisation de cette œuvre sociale. S'il s'agit d'avantages prélevés sur les bonis ce sont des secours exceptionnels, des réductions ou suppressions du ticket modérateur, des prestations aux assurés en traitement dans un établissement de cure pour une période supérieure à 3 mois, des majorations d'indemnités pour ascendants ou enfants de plus de 16 ans à charge, des ristournes aux cotisants et même (comme l'a fait la Caisse Primaire d'Assurances Sociales de la Société philanthropique, l'Union du Commerce), des indemnités journalières aux femmes d'assurés. L'initiative privée connaît tous les points vulnérables de la loi et se fait un devoir de venir l'étayer de son aide. Nous aurons l'occasion de mieux le constater dans la section suivante à propos des primes d'allaitement et des bons de lait.

(5) Rapport sur l'application de la Loi des Assurances Sociales, présenté par M. FROSSAUD, ministre du Travail, extrait du *J. O.* du 1^{er} mars 1936, p. 64.

II. — Primes d'allaitement et bons de lait

1. — EXCLUSION DE LA FEMME D'UN ASSURÉ NON-ASSURÉE ELLE-MÊME DU BÉNÉFICE DES PRESTATIONS ALLAITEMENT.

Il n'y a aucun doute à cet égard. Les textes sont formels ; ils ne mentionnent que l'assurée. Et la circulaire du 21 mars 1931 précise « Seule l'assurée, à l'exclusion de la femme de l'assuré, peut bénéficier des primes d'allaitement ».

Et plus loin : « Bien que l'attribution des bons de lait rentre, en principe, dans la catégorie des prestations en nature, en fait et juridiquement, elle est assimilable aux prestations en argent, en tant qu'elle se substitue aux primes d'allaitement : par suite les femmes des assurés sont exclues du bénéfice des bons de lait comme de celui des primes d'allaitement ».

Bien que les textes ne soient pas discutables, la jurisprudence a eu l'occasion de statuer et elle n'en est pas moins formelle. La Commission Cantonale du XV^e arrondissement de Paris, s'est prononcée sur ce point dans un arrêt du 21 avril 1934 à la Gazette du Palais 1934-2-14.

La plupart des législations étrangères sont dans le même sens. Pourtant le Parlement Français a longuement hésité avant de refuser à la non-ouvrière le bénéfice de ces prestations. Il n'est pas exagéré de dire que ce point a suscité les plus vifs débats au cours des travaux préparatoires.

Le texte de la Chambre avait refusé sur ce point l'assimilation, de l'assurée et de la femme de l'assuré. Le

Gouvernement avait agi de même parce qu'il calculait le montant des primes sur l'indemnité journalière. Le Docteur CHAUMEAU trouvait la solution injuste ; dans son 3^e rapport supplémentaire, page 157, il en donnait ainsi la raison « Toutes les catégories sociales doivent être égales devant cette tâche imposée par la nature ; or c'est pour rendre cette égalité plus parfaite que la Commission de l'Hygiène avait proposé d'en étendre le droit non seulement aux femmes-assurées qui sont salariées mais aussi aux mères qui ne peuvent prétendre à l'assurance que du fait de leur mari ».

Le Docteur CHAUMEAU rappelait l'avis contraire de la Commission des Finances présenté par M. PASQUET le 7 avril 1927 « Autant il est légitime — avait dit le Ministre — de prévoir des primes d'allaitement en faveur des assurées, parce qu'elles travaillent habituellement et participent au bénéfice pécuniaire de l'assurance, autant l'attribution des mêmes primes aux femmes non salariées relève exclusivement de la législation sur la protection de la santé infantile et ne rentre pas dans le cadre d'une loi d'assurance ».

Dans le but de ne pas accroître les charges budgétaires par une dépense évaluée alors à 50.000.000 fr. la Commission des Finances s'était fermement dressée contre la Commission de l'Hygiène. Mais le Docteur CHAUMEAU ne voulait admettre ni l'objection de principe ni l'objection financière.

C'est sur un amendement de M. PASQUET que la femme de l'assuré devait être exclue des prestations allaitement. Pour atténuer ce que cette solution avait de rigoureux, le Parlement devait voter ensuite, l'article 34 (2) par lequel il laisse à l'initiative privée le soin de compléter la loi.

2. — ÉTUDE DES PRESTATIONS

Les prestations prévues par les alinéas 4 et 5 de l'article 9 de la loi modifiée sont de deux sortes : Les primes d'allaitement et les bons de lait. Les premières sont obligatoires, les secondes sont facultatives pour les Caisses.

A) *Primes d'allaitement*

A propos des primes d'allaitement nous examinerons le taux et les conditions :

La loi, modifiée par le décret du 28 octobre 1935, fixe le chiffre global de ces prestations mais laisse aux caisses la possibilité d'en répartir le montant comme bon leur semble. Elle pose simplement « l'ensemble des allocations payées à une même assurée ne doit pas excéder 850 fr. pour la période complète d'allaitement. L'allocation prévue pour chacun des 4 premiers mois ne peut être inférieure à 75 fr. ».

Le maximum légal est, selon des modalités diverses, appliqué à peu près partout. A Paris, la Caisse Interdépartementale de Seine et de Seine-et-Oise le distribue ainsi : 175 fr. pendant les 4 premiers mois, 25 fr. du 5^e au 8^e inclus et 50 fr. à la fin du 12^e mois. La Caisse « La Familiale » le répartit autrement : 175 fr. pour chacun des 4 premiers mois, comme l'exige le décret, et 25 fr. pour chacun des 6 mois suivants.

En cas de naissances multiples les prestations sont dûes pour chaque enfant. Le décret du 28 mars 1936, en fait aux caisses une obligation.

Le paiement de ces primes, auxquelles seules les assurées ont droit, est subordonné à une double condition :

La mère doit d'abord « se conformer aux prescriptions indiquées par la caisse d'assurance dans son règlement intérieur ». La Caisse Interdépartementale de Seine et de Seine-et-Oise, exige par exemple la fréquentation régulière d'une consultation de nourrissons agréée où le bébé devra être obligatoirement présenté dès la fin du premier mois, chaque quinzaine pendant les 6 premiers mois, et chaque mois pendant les mois suivants. Des visiteuses, déléguées par la Caisse, vont à domicile s'assurer que la bénéficiaire observe les règlements d'hygiène prescrits dans l'intérêt de la mère et de l'enfant et contrôler la réalité de l'allaitement maternel.

L'allaitement, en effet, doit être naturel ; c'est la deuxième condition posée par la loi ; le texte de 1928 exigeait même « allaitement complet au sein » ; il avait été très discuté par le corps médical. A la Conférence du Comité National de l'Enfance, de 1932, M. PIGOR expliquait : « L'assurée qui ne peut plus prétendre à la prime d'allaitement sera encline à diminuer le nombre des têtées pour augmenter le nombre des biberons. L'augmentation de ceux-ci entraînant, ipso facto, l'élévation du montant des bons de lait ; c'est, purement et simplement, favoriser l'allaitement artificiel, ce qui est contraire à la pensée du législateur ». Le décret du 28 octobre 1933, devait reconnaître le bien-fondé de ces observations. De sorte qu'aujourd'hui la situation est renversée ; le cercle des bénéficiaires des primes d'allaitement, dont la rédaction primitive tendait à diminuer le nombre, s'est de beaucoup élargi et le rôle que les bons de lait sont appelés à jouer s'en trouve restreint proportionnellement. La mère assurée y a gagné, car elle a un droit strict aux primes d'allaitement et est soumise pour les bons de lait au bon vouloir des caisses.

B) *Bons de lait*

Les prestations d'allaitement sous forme de bons de lait sont en effet facultatives. Elles ont leur origine, dans l'art. 9 (5) de la loi modifiée et cet article porte : l'assurée « peut recevoir », c'est une simple possibilité donnée aux caisses ; elle est dûe à un amendement de M. STRAUSS. Les caisses usent peu de cette faculté ; alors qu'elles dépensaient pour les primes d'allaitement des assurées non agricoles, 43.972.934 fr. entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1934, elles versaient sous forme de bons de lait 2.173.536 fr. pendant la même période (6).

Ces chiffres portent sur un laps de temps où les primes d'allaitement n'étaient accordées qu'en cas d'allaitement complet au sein et où par conséquent les bons de lait auraient dû être, en fait, la règle plutôt que l'exception. Les résultats sont donc médiocres.

Pour la période postérieure aux décrets de 1935, nous ne disposons d'aucune donnée officielle, mais il est à peu près certain que les prestations-bons de lait ne sont pas devenues plus fréquentes, et le chiffre global des dépenses effectuées à ce titre serait aujourd'hui bien inférieur au précédent.

La Caisse Interdépartementale pour la Seine et la Seine-et-Oise, se propose de mettre à l'étude des mesures nécessaires à la distribution des bons de lait ; elle entend, en effet, les donner en nature de manière à assurer au bébé un aliment présentant toutes garanties de sécurité ; ceci n'est pas contraire à la lettre de la

(6) Rapport sur l'application de la Loi des Assurances Sociales, présenté par M. Jean LEBAS, ministre du Travail, extrait du *J. O.* du 18 avril 1937, p. 67. Pour l'année 1935, le rapport ne donne pas les dépenses afférentes à chaque catégorie de prestations,

loi, le décret dit simplement que l'assurée remplissant les conditions voulues peut recevoir « pour la durée et pour les quantités indiquées par le médecin des bons de lait dont la valeur n'excède, dans aucun cas, 60 % de la prime d'allaitement ».

Les caisses peuvent s'entendre avec des œuvres ou avec des commerçants pour remettre des bons échangeables en nature. C'est un véritable service à organiser ; la Caisse Interdépartementale ne voit pas la possibilité d'en assurer le fonctionnement dans les circonstances présentes et elle ajourne en conséquence la distribution des bons de lait.

L'octroi de ces prestations, lorsque les caisses en distribuent, est subordonné à certaines conditions : il faut d'abord l'impossibilité constatée par le médecin d'allaiter l'enfant même partiellement. Il faut ensuite que la mère-bénéficiaire des prestations élève l'enfant chez elle, à son domicile. Toutefois, si, pour des raisons majeures, vérifiées par le praticien, l'enfant doit être séparé de sa mère, les caisses peuvent accorder des prestations en totalité ou en partie.

3. — ETUDE DE L'INITIATIVE LAISSÉE AUX CAISSES
PAR L'ART. 34 (2) DU DÉCRET DU 28 OCTOBRE 1935
(ART. 33 (2) DE LA LOI)

La mère qui se consacre exclusivement à son ménage, à ses enfants et à l'allaitement de son dernier-né est — avons-nous dit — exclue de cette branche de l'assurance. Il lui reste, si elle remplit les conditions voulues, le recours aux lois d'assistance. Chaque fois que l'assurance sociale est en défaut, l'assistance publique est ainsi appelée à jouer. Ici ce sera en vertu de la loi STRAUSS. Cette

loi, en effet, beaucoup moins stricte dans les conditions requises des bénéficiaires accorde à toute Française, salariée ou non, non inscrite personnellement aux assurances sociales, et que son mari y soit inscrit ou non, du moment qu'elle manque de ressources suffisantes, une prime d'allaitement de 45 fr. par mois pendant les six premiers mois de l'allaitement et de 15 fr. par mois pendant les six derniers mois. Une famille dont les revenus sont inférieurs à 36 fr. par jour, augmentés de 6 fr. par enfant peut ainsi recevoir, par l'intermédiaire de la commune de son domicile, la somme de 360 fr.

L'aide est appréciable, sans doute, puisqu'elle tombe sur un budget insuffisant, mais elle ne peut se comparer aux avantages faits par l'Assurance Sociale, d'autant plus que — les deux sortes de prestations pouvant se cumuler — la loi STRAUSS ne compense en rien le privilège fait à l'ouvrière.

Cette situation est critiquable ; le législateur le savait : dans l'article 33 des lois de 1928 et de 1930, devenu l'article 34 du décret-loi de 1935, il en a, selon l'expression même de M. FLEURY, « traduit son regret. ».

Cet article a trait à l'organisation administrative et financière des caisses d'assurances sociales : 60 % des excédents annuels de recette sont, d'après lui, obligatoirement affectés aux réserves nécessaires à la solidarité des risques. Les caisses peuvent y ajouter tout ou partie des 40 % restant. Elles ne sont pas obligées de le faire. Elles peuvent également, d'après l'alinéa 2, effectuer sur ce solde des prélèvements forfaitaires, et l'article leur propose cinq façons différentes d'utiliser ces bonis (au premier rang desquelles l'attribution de primes d'allaitement et de bons de lait aux femmes non assurées des assurés sociaux.

Ainsi le législateur a voulu réparer l'injustice commise lors du vote des dispositions de l'assurance-maternité, mais l'on voit de suite la portée de ces articles. Les bénéficiaires éventuelles ne sont pas en droit d'en exiger l'exécution par les caisses. Les caisses, d'ailleurs, n'ont pas toujours des bonis, si même elles en ont, elles en disposent pour 40 % seulement et ne sont pas tenues d'affecter ce solde à des prestations supplémentaires. Dans le cas où elles le consacrent au développement du service social, elles sont libres de choisir entre les diverses alternatives proposées par la loi.

Parlant au nom de la Commission d'Assurance et de Prévoyance Sociale chargée d'examiner le projet de loi adopté par la Chambre des Députés, adopté avec modifications par le Sénat, M. GRINDA était en droit, dans ces conditions, de craindre que le paragraphe 2 de l'article 33 ne puisse jouer qu'exceptionnellement.

Malgré toutes les probabilités, l'avenir ne lui a pas donné raison. La loi, comme le fait remarquer M. ROUX-DESSARPS, « avait un texte et un esprit, il fallait en se soumettant à la lettre en dégager l'esprit. C'est ce que les clairvoyants directeurs des caisses et les dévoués présidents d'organismes privés ont compris » (7).

D'après les statistiques du Ministère du Travail (8), le total des dépenses pour les primes d'allaitement et les bons de lait aux femmes d'assurés est passé de 14.000.613 fr. pour les deux années 1932 et 1933, à 14.613.000 fr. pour la seule année 1934 et 24.000.000 fr. environ pour l'année 1935 (représentant la moitié des

(7) M. ROUX-DESSARPS, *La Protection de la Mère et de l'Enfant et les Assurances Sociales*, Paris, 1933, p. 60.

(8) Rapport sur l'application de la loi des Assurances Sociales, présenté par M. Jean LEBAS, ministre du Travail ; extrait du *J. O.* du 18 avril 1937, p. 57.

dépenses effectuées pour le service social). Ces chiffres sont plus éloquents que tous les commentaires.

L'initiative privée a très tôt compris ce que l'on attendait d'elle. Pour l'exercice 1930-1931, les caisses réalisaient des excédents considérables, mais il s'agissait alors de pourvoir les fonds de garantie. Aussi ce n'est guère qu'en 1932, qu'elles ont pu commencer à utiliser leurs bonis. La première en date, une décision du Comité d'Entente des Caisses Primaires d'Assurances Sociales d'Indre-et-Loire prenait le parti d'allouer aux femmes non-assurées des assurés sociaux, pour les naissances survenues après le 1^{er} juillet 1932, des primes d'allaitement (en cas d'allaitement complet au sein) et des bons de lait (en cas d'allaitement mixte motivé), « primes et bons de lait, disait la décision, représenteront 50 % des primes et des bons accordés par la loi aux femmes-assurées sociales et seront accordés suivant les règlements adinis pour le paiement des diverses prestations de maternité » (9).

A partir du 1^{er} octobre suivant, la Caisse Primaire n° 1 de Charleville donnait aux femmes non salariées 150 fr. pour le premier mois de l'allaitement, 100 fr. pour le deuxième et le troisième et 75 fr. pour le quatrième et le cinquième, soit 500 fr. au total. Un grand nombre de caisses furent rapidement amenées à adopter des décisions de ce genre ; en 1934, plus de la moitié étaient entrées dans cette voie. En 1935, 478 caisses ont prélevé sur leurs bonis des primes d'allaitement et des bons de lait pour les femmes des assurés (l'ensemble correspondant à 24.414.842 fr. 83) (10).

(9) Décision rapportée par Eve BAUDOUIN, *Comment envisager le Retour de la Mère au Foyer*, Paris, 1933, p. 62.

(10) Rapport sur l'application de la loi des Assurances Sociales, extrait du J. O. du 18 avril 1937, p. 57.

Ces chiffres ne prétendent d'ailleurs donner aucune idée exacte de l'effort réalisé par l'initiative privée ; les caisses qui ont fait le plus pour faciliter la présence de la mère au foyer ne sont pas nécessairement celles qui ont dépensé davantage, mais celles qui se sont imposé le maximum de charges qu'elles étaient susceptibles de supporter. Bien des sommes insignifiantes sur les tableaux officiels représentent, sans doute, un quotient très élevé par rapport au nombre des adhérents et au montant des bonis d'une caisse peu importante. Dans ce domaine où la statistique ne pénètre pas, on voudrait, à défaut de chiffres, trouver au moins des mots pour dire ce que le législateur doit aux organismes privés à qui il fait confiance pour l'application des lois sociales.

Le résultat a dépassé toute prévision. En 1932, à la Conférence du Comité National de l'Enfance, M. Marcel MARTIN, pensant aux difficultés financières inhérentes à l'organisation de l'assurance, disait : « Le jour où les caisses désireront, parce que c'est juste et humain, étendre aux femmes d'assurés la protection accordée aux assurées, elles ne pourront pas le faire. Il faut par conséquent obtenir une augmentation des affectations des cotisations pour l'assurance-maternité parce que c'est notre devoir de ne pas faire de différence entre la maman qui a trois ou quatre enfants et qui reste au foyer et la primipare qui travaille ». Aujourd'hui, sans que les décrets aient apporté sur ce point de changements appréciables, presque toutes les caisses accordent des primes d'allaitement aux conjointes des assurés. Elles les donnent moins fortes, mais leur effort témoigne de leur bonne volonté.

La Caisse Interdépartementale pour la Seine et la Seine-et-Oise, distribue des prestations de ce genre

depuis le 1^{er} octobre 1933. Elle les répartit actuellement comme suit : 50 fr. pendant les quatre premiers mois, 25 fr. du cinquième au dixième inclus, 50 fr. à la fin du douzième mois, soit 350 fr. au total.

8.987 conjointes en ont bénéficié pendant le cours de 1936. Pendant le même temps, les prestations obligatoires étaient distribuées par la caisse à 9.098 femmes personnellement assurées.

La « Familiale » s'est imposée un sacrifice de plus et son exemple mérite d'être suivi et cité. Elle assure aujourd'hui 475 fr. à la femme de l'assuré : 105 fr. pendant les deux premiers mois, 55 fr. pendant les trois mois suivants et 25 fr. du sixième au neuvième mois inclus ; il n'est pas question de bons de lait, ces caisses n'en distribuent pas. Mais il est à craindre que certaines, prêtes à les admettre et occupées à les organiser pour les assurées ne restent hostiles à leur extension aux conjointes ; voulant, avec juste raison, favoriser l'allaitement maternel, elles trouvent inutile de payer une indemnité à la femme qui reste chez elle et n'allait pas son enfant. Cependant, le jour où le service des bons de lait fonctionnerait pour les assurées, il serait juste que les femmes non salariées soient appelées à en bénéficier. Puisque la loi, dans sa nouvelle rédaction, exige l'impossibilité d'allaiter constatée par le médecin, une différence de traitement ne se justifierait pas.

4. — VŒUX EN FAVEUR D'UNE RÉFORME LÉGISLATIVE

L'art. 34 (2), qui s'en remet à l'initiative privée sur un point aussi nécessaire à la protection de la maternité et de l'enfance, n'est, tout de même, qu'une demi-

mesure ; il n'efface pas l'injustice de la loi. Les caisses, il est vrai, s'emploient à combler cette lacune, mais elles y arrivent plus ou moins. Elles ne peuvent, en tout cas, rétablir entre l'ouvrière et la mère au foyer l'égalité compromise par les dispositions légales et cela, malgré l'aide des caisses de compensation, qui ne ménagent aucun effort lorsqu'il s'agit de service social.

Ceci corrobore l'opinion de M. ROUX-DESSARPS sur la Loi des Assurances Sociales : « Ce n'est que par une interprétation souvent élargie de celle-ci qu'on peut en tirer des avantages positifs ; mais il ne faut pas sous-estimer les progrès dans la défense sanitaire de l'enfance qu'on peut en attendre » (11). Seulement, les prestations dues à la générosité de l'initiative privée sont incertaines et les femmes d'assurés ne peuvent y compter. Même si l'usage s'en répand et si, en fait, elles deviennent pratiquement la règle, les bénéficiaires actuelles ne doivent pas se considérer comme ayant un droit sur des allocations facultatives pour les caisses. Or, le jour où l'absence des bonis contraindrait à renoncer au service des primes d'allaitement aux femmes d'assurés, le législateur se verrait peut-être obligé d'intervenir et obligé, sous la pression de l'opinion publique, de consacrer le fait accompli en faisant une obligation de ce qui était une simple possibilité.

Mais ne serait-il pas préférable qu'il intervienne dès à présent pour réparer une injustice qu'il n'aurait jamais dû commettre ? Toute réforme — nous en avons chaque jour la preuve — a intérêt à être discutée dans le calme. Ceci est vrai surtout des lois sociales, parce que c'est la vie même de la collectivité qu'elles préten-

(11) M. ROUX-DESSARPS, *La protection de la Mère et de l'Enfant et les Assurances Sociales*, Paris, 1933, en conclusion.

dent assujettir à des règles nouvelles. La vie s'accommode mal de perturbations et de soubresauts. C'est pourquoi une réforme, pour être durable et sage en matière sociale, doit être une adaptation.

Or, sur ce point précis et restreint de l'aménagement de la loi de 1928, l'adaptation est faite et il serait prudent de la proclamer acquise ; depuis longtemps et de tous côtés, se dessine un mouvement en faveur de l'extension à la mère au foyer des avantages prévus pour la mère-ouvrière allaitant son enfant. A la Conférence du Comité National de l'Enfance de 1932, l'iniquité de la loi est dénoncée par les rapporteurs ; à ce moment, l'Union Féminine Civique et Sociale déjà s'en préoccupe ; dans ses journaux, dans ses conférences, elle fait remarquer que la loi d'assurance sociale favorise la femme, la mère, mais non la mère au foyer. Elle en fait ressortir les résultats regrettables : la mère qui, à la naissance de son premier enfant, reste chez elle — comme il est souhaitable — perd la prime d'allaitement en cessant d'être assurée. Comme suite à la campagne entreprise dans l'opinion publique, l'Union Féminine Civique et Sociale s'emploie auprès des dirigeants des caisses de répartition pour que soit au moins appliqué l'alinéa 2 de l'art. 33 de la loi. Ces démarches — nous l'avons vu — ne devaient pas être vaines. Elles étaient appuyées, d'ailleurs, par celles faites, dans le même sens, par les grandes associations familiales. A la session de janvier 1933, le Conseil Supérieur de la Natalité (12) :

« Considérant que la mère qui reste au foyer ne profite pas de certains avantages pécuniaires dont bénéficie la mère qui travaille »,

(12) Rapportée par Eve BAUDOUIN, *op. cit.*, p. 134.

Emet le vœu :

« Que les caisses d'assurance emploient leurs bonis en donnant des primes d'allaitement et des bons de lait aux femmes non assurées des assurés sociaux. »

Cette même année, la question passe sur le plan politique d'une façon assez inattendue mais qui ne devait pas prêter à grandes conséquences. La Conférence Nationale des Femmes Socialistes, après avoir posé « les revendications des travailleuses », se préoccupe : « De mesures propres à concilier et à faciliter pour les femmes leurs fonctions de mère, de salariées et de ménagères. » Et elle réclame entre beaucoup d'autres choses : « L'augmentation de la prime d'allaitement, l'application de cette prime à toutes les mères. » (13)

Ainsi, d'un côté on demande une application plus large de l'art. 34 (2); de l'autre, une réforme de la loi. C'est à cette solution que semble s'être rangé le Congrès International de la Mère au Foyer de juin 1935 ; dans ses conclusions il souhaite : « Que la législation sociale tienne compte pour l'ensemble des prestations d'assurance (maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès, chômage) de la présence de la mère au foyer. » Comme suite à ce vœu, les délégués des 27 nations représentées, parlant tous au nom d'une grande association féminine ou familiale de leur pays respectif, auront, sans doute, le désir de donner une orientation nouvelle aux aménagements projetés chez eux en matière d'assurance sociale. Ils ne pourront, dans ce cas, oublier les primes d'allaitement à la femme de l'assuré, car le problème a été à plusieurs reprises, soulevé au Congrès.

Rien ne s'oppose d'ailleurs à l'extension, sur ce point, de l'assurance sociale. C'est si vrai que certaines légis-

(13) *Le Populaire* du 6 juin 1933.

lations étrangères se sont montrées moins strictes : la loi polonaise de 1920 (pour ne citer qu'un exemple) accordait à la femme de l'assuré la moitié du secours normal d'allaitement. La situation défavorable faite à la mère non-salariée ne se justifie ni du point de vue théorique, ni du point de vue pratique. Elle repose sur l'idée que l'allaitement gêne dans son travail la mère ouvrière et ne gêne pas celle qui reste chez elle pour élever l'enfant. Cette idée, si elle devait être prise en considération, ne justifierait pas l'indemnité payée à l'assurée. La loi du 5 août 1917, devenue le chapitre IV *bis* du titre I, Livre II du Code du Travail, répond à cette situation. Elle oblige les chefs d'établissement occupant plus de 100 femmes, à installer des chambres d'allaitement et assure à la mère allaitant son enfant deux demi-heures par jour. La gêne occasionnée à l'ouvrière relève donc des lois protectrices du travail industriel de la femme ; les lois d'assurance sociale sont tout autre chose.

La situation défavorable faite à la femme de l'assuré repose aussi sur l'idée que les prestations d'allaitement sont des prestations en espèces. La loi ici semble contradictoire, elle admet que les bons de lait puissent être payés en nature ; comme ils ont vis-à-vis des primes d'allaitement le caractère subsidiaire, elle veut qu'ils soient des indemnités en argent. Mais les primes d'allaitement, comme le faisait remarquer le Docteur CHAUVÉAU à la Chambre dans son troisième Rapport supplémentaire : « Constituent en réalité des avantages dont le législateur peut augmenter le nombre des bénéficiaires, sans se conformer, ni porter atteinte aux principes mêmes de l'assurance sociale. » Du point de vue formel, les prestations allaitement sont, sans doute, des

prestations en espèces, mais les prestations-accouchement le sont aussi. Les deux catégories se présentent, en fait, de la même façon : il s'agit d'une indemnisation forfaitaire et non d'un secours apporté en nature. Et dans les deux cas, l'indemnisation est fixée indépendamment du salaire. Si donc on ne veut pas faire des primes d'allaitement une catégorie intermédiaire, il est plus normal de les ranger dans les prestations en nature et il est possible de les y assimiler. La loi a estimé à juste titre — et nous avons montré pourquoi — que la conjointe de l'assuré devait bénéficier des prestations en nature-maladie et maternité ; les mêmes raisons militent en faveur de l'extention des primes d'allaitement et des bons de lait à la mère non salariée.

La seule objection qu'on puisse faire est d'ordre financier ; lors des travaux préparatoires, la dépense, évaluée à 50 millions, a effrayé et arrêté le Parlement. Le Dr. CHAUMONT s'en scandalisait : « Est-il juste, est-il moral, disait-il, pour économiser cette somme, de supprimer les primes d'allaitement aux femmes non salariées des assurés ? Ce serait pénaliser la mère de famille qui, en raison même de l'accroissement du nombre de ses enfants, se voit retenue au foyer, que de la priver des avantages accordés par ailleurs à la femme personnellement assurée. » Et, de l'avis de M. GRINDA, cette dépense supplémentaire devrait incomber à l'Etat et non à la collectivité assurée, car c'est « une question d'intérêt national de la plus haute importance » (14).

La réforme réclamée par tous ceux qui s'intéressent à la protection de la maternité et de l'enfance a donc pour elle les opinions les plus autorisées en matière

(14) Doc. parl., Ch. des Députés, annexe n° 5.496 de 1928, p. 613.

d'assurances sociales. Aussi, est-il permis d'espérer que, grâce à un aménagement plus rationnel des ressources des caisses, elle puisse enfin aboutir. Il y va de la santé des tout-petits et par conséquent de l'avenir de la race; pour une telle cause, l'argent ne devrait pas compter.

CHAPITRE III

L'ASSURANCE FACULTATIVE SPÉCIALE DES FEMMES NON-SALARIÉES

I. — Utilité de l'assurance facultative spéciale

La législation sociale tendait, depuis 100 ans, à protéger la travailleuse ; la loi d'Assurance sociale a été le couronnement de cette œuvre ; cet état de chose est riche sans doute de résultats heureux, mais il a pour conséquence regrettable de constituer un attrait de plus à la désertion du foyer.

Si la mère de famille hésite moins aujourd'hui à quitter sa maison et ses enfants pour l'atelier ou l'usine, c'est qu'elle a la certitude d'y être protégée. La réglementation générale du travail industriel lui rend ce travail de plus en plus accessible. La loi des quarante heures lui donne l'espoir d'arriver à tout concilier ; les cinq-huit devront laisser, pense-t-elle, le temps d'expédier en hâte les... affaires courantes du ménage et, pour le reste, le mari et les enfants se contenteront d'un à peu près, puisqu'ils bénéficieront en retour d'un supplément de revenus. Les dispositions générales relatives à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs lui donnent

toute garantie quant aux conditions du travail ; l'existence de groupements professionnels et l'ingérence de plus en plus poussée de l'Etat dans les conventions collectives l'assurent que ses droits seront intégralement défendus. Enfin, grâce à la protection toute spéciale que la législation industrielle accorde à la femme et à la mère, elle sait qu'on n'abusera pas de ses forces, qu'on ne lui imposera aucune besogne incompatible avec la faiblesse de son sexe, qu'on lui facilitera l'exercice de ses occupations maternelles.

L'existence de la loi et des pouvoirs publics pour faire respecter la loi enlève donc à la mère qui hésiterait à abandonner son foyer tous motifs de crainte. Le magnifique effort d'un patronat qui, conscient de son rôle, s'intéresse tout particulièrement à elle, lui apporte, en outre, le droit d'avoir confiance.

Enfin, les avantages d'ordre pécuniaire faits à la salariée l'attirent et ce sont eux qui, en définitive, auront raison de ses hésitations et de ses scrupules. Ainsi la loi d'assurance sociale a rompu l'équilibre entre la situation de la mère-ouvrière et celle de la mère au foyer. Elle est, plus qu'une autre, responsable de la condition privilégiée dont jouit aujourd'hui la travailleuse. Que devait-elle faire contre ce mal ? Elle devait, sans doute, admettre la conjointe de l'assuré dans le cercle des bénéficiaires. Elle l'a fait, nous l'avons vu, pour les prestations en nature ; elle aurait pu et elle aurait dû le faire pour les prestations-allaitement, mais lui était-il réellement possible de faire davantage ? Nous ne le croyons pas.

En dehors des prestations-maternité, la femme personnellement assurée est protégée contre la vieillesse et l'invalidité par un système de pensions destinées à

compenser l'incapacité de travail due à l'âge ou à une cause accidentelle. Elle l'est contre la maladie par un système d'indemnités journalières destinées à compenser son manque-à-gagner.

Mais l'indemnisation complète de ces risques susceptibles d'atteindre la mère dans son foyer ne rentre pas dans le cadre de l'assurance sociale. L'économie du système repose sur la triple contribution de l'intéressé, du patron et de l'Etat, et sur la répartition des risques entre les assurés. La femme non ouvrière ne subit pas de retenues sur un salaire et la cotisation patronale n'existe pas pour elle. La mettre à la charge des caisses parce qu'elle vient à l'assurance du fait de la cotisation de son mari entraînerait des dépenses trop lourdes; les organismes de gestion ne pourraient y faire face. On souhaite le retour de la mère au foyer, mais si chaque femme d'assuré restait chez elle et devait être intégralement protégée, la loi jouerait à deux contre un; le budget serait toujours déficitaire pour moitié et l'Etat appelé, sans doute, à combler ce déficit.

Cela reviendrait à dire que la cotisation ouvrière et patronale de la femme non-salariée est à la charge de l'Etat. C'est une chose inadmissible. L'économie du système s'en trouverait d'abord faussée; mais le véritable danger dépasserait de beaucoup le domaine restreint de l'organisation administrative et financière de l'assurance sociale. De telles solutions conduisent à une conception erronée du rôle de l'Etat.

Si l'on veut protéger contre tous les risques de la vie la mère qui reste au foyer, il faut que ce soit par une assurance à laquelle elle aura participé. La contribution de l'intéressée est nécessaire: elle lui donne le sentiment de ses droits, elle ne l'invite pas à regarder l'Etat comme

une Providence, enfin elle résout pour les caisses, le problème financier.

Ici apparaît l'avantage d'une assurance facultative spéciale pour la conjointe non salariée ; nous disons assurance spéciale parce que la cotisation de l'employeur faisant défaut, elle devra obligatoirement fonctionner comme une branche distincte ; elle se rattachera davantage à la Mutualité, mais elle aura la garantie de l'Etat.

Cette assurance existe ; la loi de 1928 l'a organisée dans son art. 43, alinéa 4. Le décret du 28 octobre 1935 l'a modifiée dans son art. 16. Enfin, l'art. 84 du décret du 19 mars 1936 lui est consacré.

Ces dispositions reposent sur les principes que nous venons de dégager. Cependant, elles ont été universellement décriées ; il convient de se demander pourquoi.

Nous étudierons dans la deuxième section de ce chapitre, comment la loi a organisé cette assurance spéciale. Cela nous conduira à dire dans une troisième et dernière section, que la législation est, sur ce point, pratiquement inopérante. Ce sera la réponse à la question posée.

II. — Organisation et fonctionnement de l'assurance spéciale

Lors des travaux préparatoires, l'assurance spéciale ne figurait pas dans le projet du Gouvernement ; c'est la Commission de l'Hygiène qui en a montré l'utilité. Le Dr. CHAUVEAU, en particulier, s'est appliqué à la défendre dans son premier rapport au Sénat, le 8 juillet

1925, et le Parlement a voté sans difficulté l'alinéa 4 de l'art. 43 de la loi.

Cet article donnait à la femme de l'assuré le choix entre l'assurance spéciale et l'assurance facultative ordinaire, la deuxième comportant d'ailleurs une couverture beaucoup plus complète des risques. Mais, au titre de l'assurance facultative, la loi posait des conditions incompatibles avec la situation de la femme non salariée. La question se posait de savoir s'il fallait évaluer le gain de la femme travaillant à son foyer pour lui permettre d'exercer son choix. Le problème était délicat, il n'avait pas été résolu. Il l'est aujourd'hui ; car le décret du 28 octobre 1935, supprime l'assurance facultative non agricole. Il maintient par contre l'assurance spéciale pour la femme de l'assuré, mais n'en augmente pas les avantages.

A propos de l'organisation et du fonctionnement de cette branche distincte de l'assurance sociale, nous examinerons les conditions requises des bénéficiaires et les droits attachés à l'immatriculation.

A. — LES CONDITIONS REQUISES DE BÉNÉFICIAIRES

Ces conditions sont de deux sortes, les unes relatives à la femme, les autres relatives à l'affiliation.

a) *Conditions relatives à la femme*

Dans le décret du 28 octobre 1935, l'assurance spéciale s'ouvre à une seule catégorie de bénéficiaires : les femmes non assurées des assurés obligatoires. L'art. 16, dans son deuxième alinéa, précise : « Elles peuvent con-

tracter, sans l'assistance de leur mari, l'assurance spéciale et jouissent à cet égard de la pleine capacité juridique. » Mais la loi est stricte par ailleurs et cela entraîne une conséquence fâcheuse : les assurées spéciales qui, par le décès de leur mari ou par le divorce, perdent la qualité de femmes d'assurés, en sont radiées d'office, avec effet à la fin du trimestre civil au cours duquel a lieu le décès ou le prononcé du divorce. La législation antérieure leur permettait, au contraire, de rester dans l'assurance moyennant une demande faite dans les trois mois. Elle laissait la même faculté, sous certaines conditions, à la veuve d'ancien combattant non remariée. Le décret de 1933 ne parle pas de ces dernières catégories de bénéficiaires ; une chose est certaine : l'exclusion de la veuve et de la divorcée a bien diminué l'importance de l'assurance spéciale, parce que, dans ce cas surtout, elle était avantageuse. Les intéressées pouvaient, en effet, moyennant le versement d'une cotisation supplémentaire, conserver pour elles et leurs enfants de moins de 16 ans, non salariés et à leur charge, les droits aux prestations en nature dont elles bénéficiaient antérieurement du chef de leur mari.

Pour sauvegarder les droits acquis, la circulaire du 1^{er} août 1936 est venue maintenir dans leurs droits les femmes non salariées des assurés qui ont été immatriculées dans l'assurance spéciale avant le 1^{er} janvier 1936 et qui sont devenues veuves ou divorcées avant cette date ou qui le deviendront postérieurement. Elle précise que les assurées spéciales dont le mari obtient la liquidation de sa pension-vieillesse peuvent continuer à bénéficier de l'assurance, quelle que soit la date de leur immatriculation. Le Décret-Loi, le Règlement d'Administration Publique et le Règlement d'Administration

Intérieure des Caisses gardaient le silence sur ce point; de sorte que la législation sur l'assurance spéciale est assez flottante et assez incertaine; les intéressées l'estiment peu parce qu'elles ne savent pas, au juste, quels seront leurs droits demain; les caisses n'y attachent pas grande importance, elles s'y montrent même hostiles car les dispositions incomplètes de la loi leur donnent à trancher à ce sujet de difficiles questions juridiques.

Le législateur connaissant cet état d'esprit a ajouté à l'art. 84, du décret du 19 mars 1936, un alinéa 4 ainsi conçu : « Les caisses d'assurances maladie-maternité, ne peuvent refuser l'adhésion des assurées spéciales. » Et il a posé une fois de plus les conditions relatives à l'affiliation.

b) Conditions relatives à l'affiliation

Le service compétent pour recevoir les demandes d'admission est aujourd'hui le service régional du lieu où la demanderesse a sa résidence. Mais l'assurée spéciale ne peut être affiliée qu'à la caisse primaire de répartition où est immatriculé son mari. Au cas où celui-ci change de caisse d'assurance maladie-maternité la mutation s'applique de plein droit à sa femme. L'article 84 du décret du 19 mars 1936 est venu, sur tous ces points, modifier et préciser les dispositions antérieures, afin d'assimiler davantage l'immatriculation des assurées spéciales à l'immatriculation des assurés obligatoires. Cela permet au service régional de recevoir et de contrôler les documents ayant trait à l'affiliation des assurées.

Pour demander son admission, la requérante doit prouver :

1° Que son mari est assuré ;

2° Qu'elle ne peut être personnellement considérée comme une assurée obligatoire, c'est-à-dire que son salaire annuel au cours d'une année est inférieur à 1.000 francs (1) ;

3° Elle doit en outre payer une cotisation de 30 fr. par trimestre. Pour fixer le montant de cette cotisation, la loi suppose que l'assurée spéciale reçoit un salaire annuel de 1.500 fr. et que — comme toute assurée — elle contribue à l'assurance, à raison de 8 % du salaire. Seulement la cotisation est ici entièrement à sa charge (habituellement les 8 % sont partagés entre l'ouvrier et son employeur).

La solution est normale, mais ce qui l'est moins, c'est de voir ses droits plus restreints que ceux de l'assurée obligatoire ayant un salaire réel de 1.500 fr.

B. — DROITS ATTACHÉS A L'IMMATRICULATION

Les droits en cas de maladie, de maternité, de vieillesse ne correspondent pas au salaire supposé.

L'assurée spéciale n'a pas, à ce titre, les prestations en nature ; elles les reçoit, il est vrai, comme conjointe ; mais, si son mari n'a pas rempli les conditions de taux et de durée des versements ouvrant droit à ces avantages, elle n'est pas remboursée des frais médicaux et pharmaceutiques de maladie et de maternité, qu'elle ait ou non cotisé comme assurée spéciale.

Les indemnités journalières de maladie lui sont également refusées. Mais elle reçoit les prestations en espè-

(1) Loi du 26 août 1936 ; ce chiffre était antérieurement de 1.500 frs.

ces de maternité si elle a versé régulièrement ses cotisations pendant les quatre trimestres civils précédant celui de l'accouchement et si elle a été immatriculée dans l'assurance spéciale avant le début de sa grossesse ; ces indemnités calculées conformément au barème prévu pour l'assurance-maternité, sont de 3 fr. par jour durant les six semaines qui précèdent et les six semaines qui suivent l'accouchement et peuvent être majorées de 1 fr. par jour par enfant à charge. La caisse verse en outre, pour le compte de l'assurée spéciale — comme elle le fait pour l'assurée obligatoire — une cotisation forfaitaire de 24 fr., puisque la maternité donne lieu au paiement du demi-salaire.

Les prestations-allaitement sont de même montant et de même durée que les allocations mensuelles versées, dans ce cas, aux femmes assurées obligatoires, soit 850 francs répartis comme il est prévu au règlement intérieur de la caisse, avec un minimum garanti de 175 fr. pendant les quatre premiers mois. Mais, par le fait qu'elles touchent ces indemnités, les assurées spéciales ne peuvent évidemment faire valoir leurs droits de conjointes si des prestations-allaitement sont accordées sur les bonis de la caisse aux femmes d'assurés.

Même au point de vue de la maternité, l'assurance spéciale n'est donc pas avantageuse ; elle le serait, peut-être, si, en cas de grossesse ou de suites de couches pathologiques, les dispositions relatives à l'assurance-invalidité pouvaient jouer six mois après l'accouchement — comme il est prévu à l'alinéa 3 de l'article 9 de la loi et du décret pour l'assurée obligatoire ; mais l'article 16 n'attribue à l'assurée spéciale la pension d'invalidité qu'en cas d'incapacité totale de vaquer aux soins du ménage. « L'on se demande ce qu'il faut en-

tendre par là, car cette disposition n'a jamais été appelée à jouer, même en faveur de paralysées des deux jambes. (Le minimum garanti pour cette pension serait de 250 fr. en période transitoire et de 720 fr. en période normale pour les assurées entrées avant 30 ans dans l'assurance.)

Le même taux est prévu pour la pension de vieillesse. Celle-ci est susceptible d'être effectivement appliquée ; elle fonctionne d'ailleurs comme la rente-vieillesse de l'assurance obligatoire. La caisse de capitalisation la constitue en prélevant la moitié des cotisations et en en portant les sommes à un compte individuel.

Pour avoir une idée exacte des droits conférés à l'assurée spéciale, il faut ajouter que sa mort ne donne pas lieu au versement du capital-décès. Dans ces conditions, on ne s'étonne pas que les dispositions légales soient notoirement inopérantes.

III. — L'assurance spéciale est notoirement inopérante

Le nombre total des immatriculées à l'assurance spéciale s'élevait à (1 *bis*) :

8.261 au 31 décembre 1931 ;

9.917 au 31 décembre 1933 ;

8.937 au 31 décembre 1935.

On a peine à croire que ces chiffres valent pour la France entière et qu'ils comprennent à la fois : les femmes d'assurés, les veuves ou les divorcées ayant demandé à continuer l'assurance, et les veuves d'anciens com-

(1 *bis*) Rapport sur l'application de la loi des Assurances Sociales présenté par M. Jean LEBAS, ministre du Travail ; extrait du *J. O.* du 18 avril 1937, p. 21.

battants non remariés (les dispositions légales étaient, en effet, ouvertes à cette époque à ces trois sortes d'intéressées. Mais les deux dernières catégories comptaient au total de 21 à 32 bénéficiaires ; on comprend que la loi n'ait pas jugé bon de maintenir les articles les concernant).

Les résultats sont médiocres ; ces chiffres en donnent encore une idée inexacte, car la proportion des cotisantes par rapport aux immatriculées est faible ; 80 % en moyenne négligent d'effectuer le versement ; ceci peut paraître étrange, l'assurance étant facultative, les personnes inscrites à ce titre, sont supposées s'y intéresser. Pourtant les sommes totales versées en cotisation pendant les mêmes périodes étaient seulement de :

387.989 fr. 67 en 1930-31 ;

802.645 fr. 21 en 1933 ;

622.612 fr. 18 en 1935 ;

Que sont 600 ou 800.000 fr. pour assurer le fonctionnement d'un service reposant sur la solidarisation du risque ? Le budget de l'assurance sociale ne peut s'équilibrer qu'en raison de son étendue, une branche aussi restreinte est condamnée à être, tôt ou tard, déficitaire. Contre un total de cotisations aussi infime, l'assurance devait payer aux assurées spéciales, pour les seules prestations de maternité :

360.582 fr. entre le 1^{er} octobre 1930 et le 31 décembre 1931 (2) ;

457.984 fr., entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1932 (3) ;

(2) Rapport extrait du *J. O.* du 12 mars 1935, présenté par M. JACQUIER, p. 66.

(3) Rapport extrait du *J. O.* du 1^{er} mars 1936, présenté par M. FROSARD, p. 90.

et 292.397 fr. entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1934 (4);

se décomposant comme suit :

- 65.696 fr. d'indemnités de repos ;
- 2.455 fr. de demi-cotisations de vieillesse ;
- 204.135 fr. d'allocations d'allaitement ;
- 20.111 fr. de bons de lait.

Or, la moitié de la cotisation est affectée à la constitution de la rente vieillesse et capitalisée à un compte individuel. Les caisses de capitalisation n'ont effectué, jusqu'à présent, que de très faibles dépenses. Sans doute, n'ont-elles jamais eu à déboursier pour les assurées spéciales, car la loi de 1928 prévoyait pour demander l'inscription une limite d'âge de 35 ans. Le décret du 28 octobre 1935 passe sous silence cette condition, mais aucune assurée n'a pu, malgré tout, être atteinte par la limite d'âge depuis la mise en application de la loi.

Quoi qu'il en soit, cette branche de l'assurance est nettement déficitaire ; elle a coûté à la caisse de garantie (5) :

- 80.893 fr. en 1932 ;
- 29.086 fr. en 1935.

La situation ne semble pas s'améliorer, car les nouvelles adhésions sont rares et le nombre des cotisantes par rapport aux immatriculées n'a pas tendance à s'accroître. Les services départementaux expliquent ce fait de diverses façons : Il y a sans doute de la négligence de la part des intéressées, mais, la grande majorité

(4) Rapport extrait du *J. O.* du 18 avril 1937, présenté par M. LEBAS, p. 67.

(5) Rapport sur l'application de la loi, extrait du *J. O.* du 18 avril 1937, p. 62.

des personnes négligentes ne négligent pas d'ordinaire les avantages d'ordre pécuniaire ; il y a — convenons-en — le chômage du mari qui met en difficulté le budget familial, mais la cotisation de 120 fr. est faible et elle est répartie sur les revenus d'une année. Il y a aussi la crise qui contraint la femme à aller chercher, au dehors du foyer, une occupation rémunérée et la fait passer, de ce fait, de l'assurance facultative spéciale à l'assurance obligatoire. Mais la crise est souvent aujourd'hui une raison que l'on donne pour ne pas en chercher d'autres ; elle explique bien des choses que force serait, sans elle, d'expliquer différemment.

Dans l'ensemble, l'assurance spéciale est peu connue, mais ce n'est pas un motif suffisant. Si c'était la seule cause, on la verrait jouer plus ou moins selon les localités, selon la bonne volonté mise par les caisses pour vulgariser cette branche de l'assurance sociale. Les statistiques révèlent, au contraire, qu'elle est, dans la France entière, inappliquée avec une régularité impressionnante. Au 31 décembre 1935 (6), le service régional de Dijon comptait 1.422 immatriculées et celui de Rouen 174, ce qui représentait le maximum et le minimum ; mais l'on ne peut déduire de cet écart des conclusions bien catégoriques.

On impute alors aux caisses l'échec des dispositions légales ; elles s'y montrent, il faut le constater, assez réfractaires. Comment ne le seraient-elles pas, puisque beaucoup ne peuvent en couvrir les risques dans l'impossibilité où elles sont de réunir un nombre suffisant de postulantes ? Attribuer l'insuccès de la loi à l'hostilité des caisses, c'est, dans ces conditions, tourner dans

(6) Rapport extrait du *J. O.* du 18 avril 1937, p. 22.

un cercle vicieux, car il s'agit alors de rechercher pour-quoi les intéressées ne s'inscrivent pas.

En réalité, les avantages réservés aux femmes d'assurés par l'art. 16 du décret de 1935 sont jugés par elles insuffisants ; c'est le vrai et le seul motif : les femmes jeunes s'intéressent surtout aux prestations maternité et les femmes plus âgées ne voudraient cotiser que pour l'assurance vieillesse. Il était à prévoir, dans ces conditions, que l'assurance spéciale serait déficitaire.

La loi promet à la femme de l'assuré les prestations réservées à l'assurée obligatoire ayant cotisé comme elle sauf, lit-on dans l'art. 16, « Les différences ci-après ». Il y a là, au dire de M. ANTONELLI, une situation choquante et les termes sont trompeurs. Les différences sont telles que l'assurée spéciale n'a, en réalité, rien de commun avec l'assurée obligatoire recevant 1.500 fr.

*
**

« Un échec à enregistrer loyalement », c'était l'opinion des *Dossiers de l'Action Populaire* devant les résultats du Rapport-Statistique présenté par M. FROSARD, Ministre du Travail, le 1^{er} mars 1936, et les *Dossiers* de conclure : « Cette branche de garantie ressortit à la mutualité bien plus qu'aux assurances sociales » (7).

Il est certain que — dans l'état actuel de la législation — la femme non salariée qui veut s'assurer contre les risques a intérêt à s'adresser à un organisme privé. Un exemple le démontrera aisément. Il suffit de comparer les prestations de l'assurance spéciale avec les

(7) *Dossiers de l'Action Populaire*, n° 363, du 25 avril 1936, « Les Assurances Sociales en France ; où en est l'application de la loi ? », p. 962.

avantages faits par la Mutuelle Familiale de la Région Parisienne qui a son siège social à Paris, 10, rue du Sentier, 2^e arrondissement. A dessein, nous choisissons cet exemple ; cette société de secours mutuel est en effet annexée à « La Familiale », caisse primaire d'assurance sociale qui a son siège dans le même lieu ; ainsi, dans le même établissement, la femme de l'assuré a, pour elle, le choix entre deux assurances distinctes ; le choix c'est beaucoup dire, car l'on n'hésite pas entre des choses d'inégale valeur.

Or la cotisation mensuelle de 10 fr. (celle qui correspond à l'assurance spéciale) donne aux membres de la Mutuelle les prestations suivantes :

1^o En cas de maladie :

- 1) 6 fr. par consultation médicale ;
- 2) 10 fr. pour chaque visite du médecin à domicile ;
- 3) 30 % des frais pharmaceutiques ;
- 4) 50 fr. pour une petite intervention chirurgicale ;
- 5) 100 fr. pour une grande intervention chirurgicale ;
- 6) 10 fr. par jour d'indemnité de repos pendant la moitié de la durée de la maladie, réduit de 50 % pendant l'autre moitié.

2^o En cas de maternité :

- 1) 100 fr. d'allocation de naissance ;
- 2) 6 fr. par jour d'indemnité de repos pendant trois semaines avant l'accouchement et trois semaines après l'accouchement ;
- 3) Eventuellement les prestations de maladie.

3^o En cas de décès :

- 1) 200 fr. d'allocation payés à la famille à la mort de la sociétaire ;

2) Ou 100 fr. de secours à la veuve sociétaire.

En face de ces avantages, l'assurée spéciale reçoit simplement les indemnités de repos en cas de maternité, 3 fr. par jour pendant douze semaines, soit juste la somme accordée par la Mutuelle. Elle a, en plus, les primes d'allaitement, 850 fr. au maximum. Mais la femme de l'assuré inscrit à la Mutuelle Familiale de la Région Parisienne, touche, si elle allaite son enfant, et si son mari est affilié à la Caisse primaire « La Familiale », 475 fr. d'allocations prélevées par la caisse sur ses bonis.



Si l'assurance spéciale est à ce point inopérante, on est en droit de se poser la question : Faut-il la réformer ou la supprimer ?

S'il s'agit d'une réforme, il y a bien des façons de la comprendre et de la réaliser ; mais il faut, dans tous les cas, tenir compte d'un fait : pour augmenter le nombre et la quantité des prestations, le législateur est obligé soit d'accroître le montant de la cotisation, soit d'étendre le cercle des bénéficiaires. La première hypothèse n'est guère possible ; les mutuelles arrivent, avec la même somme, à couvrir tous les risques ; l'assurance spéciale, pour être efficace, devrait faire au moins autant sans exiger davantage. Elle le pourrait, sans doute, puisque les mutuelles ordinaires le peuvent, si l'effectif de ses membres était suffisant pour assurer la garantie solidaire des risques. Mais alors se poserait le problème délicat des rapports entre l'initiative privée et les services publics. Est-il désirable que l'assurance organisée par les pouvoirs publics arrête l'essor du mouvement de prévoyance libre ? Le rôle de l'Etat est, ici, difficile à

dégager. Son intervention est légitimée — ce nous semble — par le caractère obligatoire de l'assurance. Le législateur a pensé qu'il fallait imposer aux moins privilégiés des salariés un effort d'épargne que souvent ils ne feraient pas d'eux-mêmes, et il a estimé qu'il fallait les y aider, parce qu'ils ne peuvent pas toujours le faire seuls ; il a compris enfin, avec juste raison, qu'il réaliserait ainsi des économies d'assistance tout en donnant à chacun une sécurité à laquelle chacun aurait conscience d'avoir participé. Mais l'assurance facultative ne se légitime pas de la sorte ; elle attire à elle ceux qui, d'après les conceptions du législateur, sont en droit de se passer du secours de l'Etat, et il n'est pas bon que l'Etat intervienne lorsqu'il pourrait s'en dispenser. La collaboration des pouvoirs publics et de l'initiative privée serait plus désirable ici que leur concurrence et cette collaboration ne s'impose pas par voie d'action parallèle.

Sans doute, l'assurance sociale facultative a sur la mutualité libre une supériorité : la contribution financière et la garantie de l'Etat, mais cela ne l'a pas empêché d'aboutir à un échec complet ; on peut en convenir, puisque le législateur l'a reconnu lui-même en la supprimant par le décret du 28 octobre 1935, pour les professions non agricoles. Devant l'insuccès de l'assurance spéciale, peut-être sera-t-il contraint, un jour, de prononcer, à son égard, la même condamnation ; à moins que — les considérations qui l'on poussé à admettre le principe général de l'assurance sociale obligatoire ne s'imposant de nouveau à lui — il n'estime nécessaire de rendre pareillement obligatoire, l'assurance facultative de la femme non-salariée.

Cette dernière solution nous paraît pratiquement inac-

ceptable; l'ouvrier moyen — il faut bien le constater — n'a pas compris grand chose au principe de l'assurance sociale. Quelques instants passés derrière les guichets d'une caisse importante suffisent à vous en convaincre. L'assuré connaît surtout les retenues sur le salaire et les démarches administratives nécessaires à l'acquittement des prestations. Pour le reste, la complexité du système lui paraît telle qu'il n'est pas sûr d'avoir beaucoup à gagner et il juge parfois le résultat avec une surprenante sévérité. Si l'on y réfléchit tant soit peu, ce résultat est cependant joli ; mais à entendre certains administrés parler des rouages administratifs, on est porté à se demander si beaucoup de gens réfléchissent.

Dans ces conditions, il ne faut songer, présentement, à imposer un surcroît de cotisations aux ménages où la femme reste au foyer. Ils sont dans une situation déjà plus difficile et peut-être accepteraient-ils mal de voir augmenter leurs charges. Mais il serait du devoir du législateur de les encourager à recourir à la mutualité libre, d'aider les organismes privés qui leur facilitent l'épargne et de s'en tenir, dans la mesure du possible, au conseil de MONTESQUIEU : « Il ne faut pas faire par la loi, ce qu'on peut faire par les mœurs. »

TROISIÈME PARTIE

LES PENSIONS AUX VEUVES CHARGÉES D'ENFANTS

CHAPITRE PREMIER

NÉCESSITÉ DE PENSIONS POUR LES VEUVES CHARGÉES D'ENFANTS

Nous avons étudié dans nos deux premières parties la condition de la femme du salarié, non salariée elle-même, et nous avons recherché les avantages auxquels elle peut ou devrait pouvoir prétendre, en sa qualité de mère au foyer.

Les deux catégories de prestations envisagées présentent cette particularité d'être conférées indirectement en raison du travail du mari. Elles constituent, en effet, ce que M. Roger PICARD appelle les « compléments du salaire » parce que le travail n'en est pas la cause juridique, mais simplement la condition, la cause étant soit les charges de famille (allocations familiales), soit le risque (assurances sociales).

Quid, alors, de la mère au foyer qui n'est pas femme

de salarié ? de toute femme chef de famille, de la veuve, par exemple ? Celle-ci voit disparaître, au décès du mari, toutes les ressources familiales, compléments du salaire en même temps que salaire paternel. Elle se trouve ainsi devant la nécessité de travailler au dehors pour faire vivre ses enfants. Elle perd, du fait de son veuvage, le bénéfice des mesures que les lois d'allocations familiales et d'assurances sociales peuvent contenir en faveur de la femme du salarié. Faut-il songer à le lui conserver ? Ce serait, sans doute possible, mais difficilement réalisable. L'organisation financière des caisses de compensation et des caisses de répartition repose sur d'autres principes : d'après la loi du 11 mars 1932, l'indemnité est due par journée de travail ; d'après la loi du 5 avril 1928 modifiée, pour avoir droit aux prestations, l'intéressé doit avoir cotisé un certain temps immédiatement avant le risque.

Que serait d'ailleurs pour la veuve l'apport des allocations familiales et des assurances sociales ? Si l'on veut lui permettre de poursuivre au foyer l'éducation de ses enfants, c'est une pension qu'il faut lui accorder. Aucune autre mesure ne pourra la dispenser de chercher au dehors de la maison la subsistance des siens.

Le problème — notons-le — est le même pour toute femme-chef de famille, plus généralement pour toute mère qui se trouve, par la force des choses, contrainte de pourvoir seule aux besoins de ses enfants.

La situation de la mère abandonnée de son mari est, en fait, assimilable à celle de la veuve ; en droit, elle est différente, car un recours existe dans le cas et la loi pénale (loi du 7 avril 1924) a prévu le délit d'abandon de famille pour celui qui tenterait de se soustraire à l'obligation alimentaire. Peut-être les dispositions lé-

gales ne sont-elles pas, sur ce point, suffisantes ? Peut-être y aurait-il lieu d'en étendre le champ et de les renforcer pour les rendre plus efficaces. Mais, chercher ailleurs des remèdes au travail extérieur de la mère abandonnée, ce serait inviter à tourner des lois très nécessaires, en leur créant un succédané.

Reste la question de la fille-mère qui doit également demander au travail salarié le moyen de nourrir, d'entretenir et d'élever son enfant. Faut-il songer à faciliter sa présence au foyer ? Mais peut-on d'abord parler ici de foyer, alors qu'il en manque les éléments essentiels ? Il serait à craindre d'ailleurs que l'atmosphère familiale ne soit pas celle qui convienne le mieux à la santé physique et morale de l'enfant, comme il serait inique de voir l'indemnité donnée pour l'enfant, bénéficier à quelque amant de la mère. Pour des raisons morales aussi évidentes, il faut rejeter l'idée d'une pension à la fille-mère.

Certains Etats étrangers ont résolu la question autrement et prévoient dans leurs lois d'Assistance aux Mères le cas de la femme abandonnée, même de la mère illégitime. En exposant plus loin leur attitude, nous en verrons les dangers. Mais il nous paraît utile d'insister plus longuement ici sur la nécessité d'une aide spéciale à la veuve chargée d'enfant.

Cette aide s'impose dans l'intérêt de l'enfant et dans l'intérêt de la société.

1) *Dans l'intérêt de l'enfant*

La perte de l'appui paternel plonge trop souvent l'enfant dans une misère préjudiciable à son intérêt matériel et à son intérêt moral.

La vie continuant à imposer ses nécessités, la veuve devra, à tout prix, conjurer cette misère. A quel prix le pourra-t-elle ? La recherche d'un emploi rémunéré est, en apparence, une solution facile ; elle est désastreuse en réalité, car faite précipitamment et dans de mauvaises conditions, elle ne répond pas au sacrifice qu'impose l'abandon du foyer. Mal préparée au travail d'usine, plus assez jeune parfois pour s'y adapter, la mère se verra obligée d'accepter les plus obscures, les plus ingrates besognes industrielles et les moins rétribuées. Privée de la facilité donnée par l'habitude, il lui sera, plus qu'à une autre, impossible de mener de front, sans préjudice pour sa santé, sa double tâche de ménagère et d'ouvrière. Et sa rémunération insuffisante ne lui permettra de faire face aux frais supplémentaires de garde et de surveillance des enfants qu'aux prix d'économies forcées faites sur le strict nécessaire. La santé de la famille sera ainsi doublement compromise.

Faut-il alors placer l'enfant en nourrice, en orphelinat ou en établissement contrôlé par l'État ?

Comment a-t-on pu y songer ? Par qui l'enfant sera-t-il mieux soigné que par sa mère ? Et est-il une personne au monde qui saura mieux l'élever ?

Car il est aussi de son intérêt moral de lui conserver un foyer. Il a droit aux tendres reproches de sa mère, comme à ses soins vigilants. Et la mère ne peut être privée de son enfant uniquement parce qu'elle est pauvre. Le foyer est, d'ailleurs, l'atmosphère qui convient le mieux au développement de la personnalité de l'enfant. Parce qu'il y apprend à connaître le monde par des procédés où le cœur a plus de place que la science, parce qu'il y reçoit une éducation qui lui est tout spécialement destinée, il comprend plus vite la nature de

son rôle dans la société, de ses devoirs vis-à-vis d'elle. Et la société a de son côté avantage à avoir des citoyens qui apprécient l'importance de la famille.

2) *L'intérêt de la société*

Tous les arguments pour et contre les pensions aux veuves ont été exposés en Amérique (1), mais l'intérêt de l'Etat à ce que l'enfant soit convenablement élevé a surtout impressionné le législateur d'Outre-Atlantique et a eu raison de toutes les objections.

Ces objections ne manquaient pas cependant et elles étaient de tous ordres : la charité privée, disait-on, est plus appropriée et plus efficace. L'existence d'un secours de l'Etat décourage l'économie et augmente le nombre des abandons de famille. Les parents ne doivent pas être déchargés de l'obligation alimentaire. La fraude est toujours possible et elle crée dans la société une classe mendicante. Enfin et surtout les pensions aux veuves sont une trop lourde charge financière pour l'Etat.

Toutes ces objections ne sont pas sans réplique, y compris la dernière : que peut, en effet, la charité privée, lorsqu'il s'agit d'un apport régulier ? et comment cette aide pourrait-elle décourager l'épargne, augmenter la fraude et décharger de l'obligation alimentaire, si elle est due à l'occasion d'un décès, cause accidentelle et facile à prouver ?

Il reste que l'Etat — s'il doit en bénéficier — doit aussi en supporter les charges, en totalité ou en partie. La question se pose donc de savoir si ces charges sont proportionnées à l'intérêt retiré.

(1) Cf. *Selected articles on mothers' pensions*, comp. by edma D. BULLOCK, New-York, 1915.

Mais en réalité, il s'agit moins de chercher où penche la balance entre une charge matérielle et un intérêt moral que de choisir entre l'assistance dans des établissements spéciaux et l'assistance dans la famille même de l'enfant.

L'Etat, en effet, est tôt ou tard appelé à recevoir dans ses asiles, dans ses orphelinats, dans ses garderies, dans ses pouponnières, les enfants dont la mère ne peut assurer la subsistance. Il est appelé à construire pour eux ces immenses bâtiments, chefs-d'œuvre de l'art et de la science, qui sont l'orgueil de notre organisation actuelle.

Chaque jour il en ouvre de nouveaux, toujours plus grands, mieux aérés, plus modernes et chaque jour le cinéma nous fait participer au bonheur de ces tout-petits devant la caresse du soleil, ou devant la douche du matin, à leur surprise devant cet ensemble de jouets et de meubles à leur taille que de savants techniciens ont spécialement créés pour eux. Il nous montre leurs joyeux ébats dans des pièces baignées de lumière et leur docilité aux soins que leur distribuent, avec à propos et bienveillance, des infirmières diplômées. Le tableau nous enchante, mais il y a, tout de même quelque ironie, à le qualifier de « maternel ».

N'est-il pas dangereux d'ailleurs de mettre ainsi l'enfant à la charge de la Société, de considérer l'Etat comme une providence de qui l'on peut tout attendre, à qui l'on peut tout demander ?

On objectera : créer des pensions, pour les veuves, c'est encore mettre l'enfant à la charge de l'Etat. Sans doute, le procédé seul varie. Mais l'enfant, comme la société, a intérêt à ce que le foyer demeure. C'est pourquoi la deuxième méthode semble préférable. S'il voit la famille entre lui et le monde, il comprendra mieux

avec sa facilité à saisir davantage les choses concrètes, qu'elle est l'intermédiaire direct et nécessaire entre l'homme et la société.

*
**

Ces considérations ont agi d'une façon plus impérieuse sur l'opinion publique de certains pays. Le législateur est alors passé aux réalisations. Comment ? C'est ce que nous étudierons en deux chapitres, car deux systèmes très différents sont employés pour organiser des pensions aux mères et en particulier aux veuves chargées d'enfants (2).

1° Le système basé sur l'idée d'assistance et désigné dans les documents de la S.D.N. comme système non-contributif, parce que les collectivités publiques en assurent en totalité la charge financière et le fonctionnement.

2° Le système basé sur l'idée d'assurance et dit système contributif parce que, s'intégrant dans la législation des assurances sociales, il est alimenté par la triple contribution : de l'Etat, du patron et du salarié.

Le premier est le système américain, ils s'est développé surtout aux Etats-Unis et au Canada. Nous l'étudierons plus particulièrement aux Etats-Unis. Le deuxième est le système européen : il est consacré par les lois d'assurances sociales de plusieurs pays du vieux monde (nous l'examinerons dans la législation britannique).

(2) Nous emploierons plus souvent le premier terme qui englobe tous les risques couverts par la même législation.

Suivant le cas les lois sont dites d'assistance, de secours ou de pensions aux mères ou aux veuves chargées d'enfants.

CHAPITRE II

LE SYSTÈME NON-CONTRIBUTIF ET LES PENSIONS-ASSISTANCE

I. — Historique du système non-contributif et principes sur lesquels il repose

I) Il est d'usage de faire remonter le système non-contributif au projet intéressant mais inappliqué de la constitution française du 24 juin 1793. En réalité, le juriste y a vu, après coup, l'origine d'un système qu'il avait déjà fait sien.

Le mouvement en faveur de « pensions aux mères », est né aux Etats-Unis et il y a pris sa forme définitive lors de la première Conférence de la Maison Blanche réunie par le Président ROOSEVELT, en 1909. Cette conférence devait s'occuper de l'enfance ; elle se montre de suite très résolue à aboutir « pour que les enfants privés de l'affection et du soutien de leur père ne perdent pas, en même temps, cette autre part des droits qu'ils ont à leur naissance, l'amour et la sollicitude de leur mère ».

Dès 1906 on rencontre des initiatives isolées. Mais la I^{re} Conférence de la Maison Blanche est le point de départ de tout le mouvement législatif. En 1911, le comté

de JACKSON, en Missouri, entre le premier dans la voie proposée et la première loi d'Etat est appliquée la même année en Illinois.

De 1911 à 1914 les ligues féminines et familiales entreprennent une vaste campagne ; les pensions aux mères prennent place sur les programmes de divers partis politiques ; la presse s'en occupe et des tracts significatifs circulent à travers le pays. Le résultat ne se fait pas attendre, partout les lois sont votées en hâte ; cette hâte n'est pas sans entraîner d'ailleurs, des imperfections dans les textes ; elle est la cause des révisions postérieures et des nombreux amendements successifs.

A la III^e Conférence de la Maison Blanche, réunie 21 ans après la première, le Comité peut déclarer « la législation sur les pensions aux mères si bien établie qu'il n'est plus besoin de la défendre ». L'Alabama, la Géorgie, le Nouveau Mexique, la Caroline du Sud, d'abord hostiles, l'ont acceptée et le principe se trouve unanimement reconnu aux Etats-Unis.

A cette époque, bien d'autres nations peuvent aussi se flatter de posséder cette mesure sociale dont les Etats-Unis se montrent si fiers. La Nouvelle-Zélande l'a adoptée dès 1911, le Danemark en 1913, la Nouvelle Galles du Sud en 1925 ; elle s'est fait admettre, petit à petit, dans les sept Etats Canadiens. A cette énumération, les documents du B.I.T. ajoutent la France (mais, nous le verrons par la suite, les dispositions de notre loi n'ont rien de comparable à la législation américaine).

Comment expliquer alors le développement du système dans certains pays plutôt que dans d'autres ? Il faut y voir l'absence de législation d'assurance sociale dans laquelle les pensions aux mères se seraient logiquement intégrées. On adopte le système non-contri-

butif, non parce qu'il semble le meilleur pour atteindre le but visé, mais, parce qu'il apparaît nécessaire et urgent d'aider les femmes-chefs de famille et que ce procédé est le plus simple, le plus facile à organiser, le premier qui vienne à l'esprit. De plus, la campagne faite par certains partis politiques américains avait eu trop souvent pour objet de représenter l'Etat comme un père, comme un père qui s'efforce dans son amour de rétablir entre ses enfants les inégalités naturelles, comme un père à qui l'on ne demande jamais en vain. Cette idée avait pénétré les masses ; la législation des pensions aux mères devait, selon le désir de ses promoteurs, reposer sur certains principes et ces principes militaient en faveur du système non-contributif.

*
**

II) La base théorique de la loi n'est pas tant, en effet, le besoin de la mère et de l'enfant que l'idée qu'il est dans l'intérêt public que ce dernier soit convenablement élevé. Pour prouver la nécessité de pensions aux mères, on insiste sur le bénéfice retiré par la société, on développe les arguments en faveur de l'assistance publique en général et l'on s'en tient à cette idée d'assistance parce qu'il est normal que l'Etat supporte seul les frais d'une entreprise dont il est le premier et le principal bénéficiaire.

De là découlent les traits caractéristiques du système non-contributif, à savoir :

1° Le service de la pension est un service public ; il est assujetti à toutes les règles du droit administratif et fonctionne comme une branche spéciale de l'assistance.

2° Le bénéficiaire est la personne ayant, en l'absence du père, la garde de l'enfant ; c'est, en général, la mère. Mais le fait que la mère ne soit pas seule à pouvoir réclamer le bénéfice de la loi prouve qu'elle est, en quelque sorte, une personne interposée. Elle reçoit pour le compte de l'enfant, l'indemnité payée par la société ; et cela entraîne une troisième caractéristique.

3° Le secours de l'Etat est assuré pour que l'enfant soit convenablement élevé. La mère agit donc dans l'exercice de ses fonctions comme mandataire de la collectivité et se trouve par là assujettie à certaines conditions.

Le principe non-contributif ne fait pas, néanmoins, de la maternité, une fonction sociale rétribuée. Il n'est question ici ni de salaire, ni de retraite, mais d'une aide pécuniaire accordée sous forme de pension ; cette indemnité est payée d'ailleurs, non du fait de la maternité elle-même, mais du fait de la perte du soutien paternel.

A l'appui de ces principes, il sera plus aisé d'étudier l'application pratique faite par le législateur, et en particulier le législateur américain, du système non-contributif.

II. — Principaux traits des législations non-contributives

1. — LE SERVICE DE LA PENSION EST UN SERVICE PUBLIC

« Tout membre de la collectivité peut être considéré comme un bénéficiaire éventuel ». La phrase revient dans la plupart des textes législatifs. Elle explique que les pensions soient à la charge de la collectivité toute entière.

L'application de ce premier principe pose la question de l'organisation administrative du service. Pour la résoudre convenablement, il faut surmonter deux grandes difficultés : affectation des fonds nécessaires et recrutement d'un personnel qualifié. Quelle a été l'attitude du législateur vis-à-vis de ce double problème ? Nous le verrons en examinant l'origine des ressources et le choix des institutions d'assistance.

A) Origine des ressources

Les dépenses afférentes aux pensions aux mères sont d'ordinaire prélevées sur le budget général des collectivités publiques. Mais le montant des ressources nécessaires doit automatiquement être égal au montant annuel des pensions accordées ; cependant aux Etats-Unis on stipule parfois un maximum à la dépense. On ne peut d'ailleurs dégager des règles fixes, car la législation est subordonnée ici aux lois constitutionnelles de chaque Etat.

Le Colorado et l'Uruguay ont institué des contributions spéciales. Il y a là quelque chose d'analogue à l'affectation du produit de certains de nos impôts indirects au service de la dette publique, par l'intermédiaire de la Caisse Autonome d'Amortissement.

La dépense ainsi engagée, il reste à en répartir les charges entre les diverses collectivités publiques. Les autorités locales doivent en avoir leur part, car, en l'absence de pensions aux mères, elles auraient à supporter une part des frais d'assistance des enfants abandonnés ; l'intervention de l'Etat est indispensable pour les mêmes raisons et parce que la charge financière

étant très variable d'un endroit à l'autre, il arrive comme un répartiteur au deuxième degré.

Cependant en Nouvelle-Galles du Sud et en Nouvelle-Zélande, en Arizona et en New-Hampshire, le trésor public assure seul le service des pensions. Aux Etats-Unis, les charges se répartissent d'ordinaire pour moitié, sauf au Connecticut, en Massachussets, en Virginie et en Wisconsin où les deux tiers des frais grèvent le budget des districts. Souvent la totalité de la dépense reste à la charge des autorités locales ; c'est la règle dans les Etats Canadiens.

La question de l'origine des ressources et de la répartition des charges est très discutée. Il n'y a rien d'étonnant à cela. Les évaluations faites aux Etats-Unis portent à : 37.463.000 dollars le coût des pensions contributives pour l'exercice financier de 1934 et l'Etat de New-York y contribue à lui seul pour 11.731.000 dollars (1).

Pour la période 1933-1934, la Nouvelle-Zélande estime le coût des pensions à 4 s, 1 d, par habitant européen (2).

B) *Choix des institutions d'assistance*

A la répartition des charges est liée la répartition des responsabilités. Plus la contribution financière de l'Etat est grande plus le service a tendance à être centralisé. L'exécution de la loi est donc assurée par des types d'autorités très divers : agent du pouvoir central (le ministre lui-même en Nouvelle Galles du Sud), personne spécialement désignée (le Commissaire aux Pensions de Nouvelle-Zélande), organisme déjà existant (tribu-

(1) B.I.T., série M, n° 13, Genève, 1936, vol. I, p. 284.

(2) B.I.T., série M, n° 13, Genève, 1936, vol. II, p. 287.

naux pour enfants, bureaux de bienfaisance etc.). La tutelle administrative est, dans ces derniers cas, plus ou moins effective.

L'agent d'exécution de la loi, possède, de par la force des choses, des pouvoirs assez étendus ; il enquête et statue sur les demandes, il paye les pensions et il surveille, avec l'aide parfois de sociétés charitables, les visiteuses qui vont à domicile s'assurer de l'usage fait de l'allocation par la mère. Or cette diversité dans le choix des institutions d'assistance n'assure pas toujours le recrutement d'un personnel impartial et compétent. Le favoritisme des autorités locales est cause des attaques dirigées par certains journaux américains contre les pensions aux mères. Mais il n'est pas imputable au système non-contributif.

2. — LA PERTE DE L'APPUI PATERNEL EST LA CAUSE JURIDIQUE DU DROIT A L'INDEMNITÉ.

Que faut-il entendre par les mots : « perte de l'appui paternel ? » Les conceptions varient d'un endroit à l'autre. Vues, non d'après les méthodes employées pour déterminer les risques, mais d'après les résultats auxquels ces méthodes conduisent, les législations peuvent se ranger en deux catégories : celles qui couvrent simplement la perte fortuite de l'appui paternel ; celles qui couvrent, en outre, la perte du soutien de famille imputable au père ou à son conjoint.

A) *Perte fortuite de l'appui paternel*

C'est le fait imprévisible laissant la mère et les enfants dans le besoin ou même dans la misère, c'est le

risque qui a suscité et qui justifie l'existence de pensions aux mères.

N'est-ce pas pour les veuves d'abord et surtout que l'institution a été créée ? Si, par la suite, d'autres ont été appelées à en bénéficier, c'est par une extension de la loi — extension souvent inutile. L'allocation en cas de veuvage est, au contraire, toujours nécessaire et utile, comme nous l'avons démontré dans le I^{er} Chapitre. Toutes les lois l'ont prévue car elle est leur but premier et parfois leur but unique ; ce dernier cas est celui de la Nouvelle Galles du Sud, de la Nouvelle-Zélande, du Danemark, du Connecticut et dans le premier de ces Etats l'indemnité est octroyée même à la veuve sans enfant, si elle a 50 ans et si elle est dans le besoin.

Reste à savoir comment il faut comprendre les mots « père, mère, enfant à charge ».

Quand les lois parlent du père, elles désignent non seulement le père des enfants, mais aussi, sauf en Missouri et en Orégon, le mari de la mère, le beau-père ; aussi le mariage de la mère entraîne-t-il la suppression du droit à indemnité.

Dans de nombreux Etats, le mot « mère » englobe la mère adoptive et plus généralement la personne ayant la garde des enfants. Il ne s'agit pas, pour autant, d'une pension d'orphelin car l'allocation peut être payée à un tiers du vivant même de la mère, soit que physiquement ou mentalement elle soit incapable de veiller sur ses enfants, soit que la garde lui ait été retirée, pour tout autre motif, par l'autorité judiciaire.

Les dispositions législatives sont donc, en général, très libérales. Elles exigent parfois des garanties, mais ce n'est que pour mieux atteindre leur but : assurer aux enfants une aide dans un foyer convenable. Dans cer-

tains Etats elles subordonnent l'indemnité à un nombre déterminé d'enfants ou donnent une définition plus restrictive de l'enfant à charge ; c'est qu'elles y sont obligées par les disponibilités financières.

Pour la limite d'âge, on tient compte cependant de la législation sur la scolarité obligatoire et sur le travail des enfants ; elle varie ainsi entre 14 et 18 ans (le premier de ces chiffres étant le plus souvent appliqué).

A l'exception du Connecticut, les lois américaines assimilent à la mort le cas d'impossibilité de la part du père de subvenir aux besoins de sa famille. Là encore, elles se montrent libérales et accordent pour incapacité physique ou mentale du mari les mêmes allocations que pour le veuvage. Au point de vue de la vie pécuniaire de la famille, ce risque est, peut-être, plus grave. Non seulement le père est à charge, mais son état exige des soins, d'où des frais supplémentaires. Le législateur n'octroie pas pour cela des sommes plus élevées ; il préfère faciliter le placement du malade dans un établissement approprié. L'invalides ou l'aliéné est d'ailleurs secouru par d'autres branches de l'assistance. Et dans un pays comme la France, où les lois d'assurance sociale ou d'accident du travail pourraient entrer en jeu, une loi sur les pensions aux mères, n'aurait même pas à faire état de cette situation.

*B) Perte du soutien de famille imputable au père
ou à son conjoint.*

Il ne semble pas désirable d'étendre le bénéfice des pensions aux veuves aux cas où la perte du soutien de famille est due à la faute de l'un ou l'autre époux. Aux Etats-Unis cependant, l'abandon de fait, le divorce, l'em-

prisonnement du père sont très souvent prévus. Au Canada, le Saskatchewan et la Colombie Britannique admettent de même l'internement pénal ; les dispositions s'appuient sur des faits et des idées assez discutables. Elles considèrent la détresse d'un fils de coupable égale à la misère de l'orphelin. Cela est vrai sans doute, parce que l'affection filiale ne juge pas. Mais du point de vue des intérêts supérieurs de l'enfant et de la société, les deux situations ne sont pas identiques. Du sentiment de la famille et de l'amour paternel on espère, d'autre part, la réhabilitation morale des parents. Cela n'est pas toujours vérifié.

Le divorce prononcé aux torts du mari ou l'abandon par lui du domicile conjugal ne sont pas, *ipso facto*, pour la mère, des certificats de bonne moralité. Refuser l'allocation dans ces cas, c'est peut-être priver des femmes très méritantes. Mais l'intérêt social devrait exiger d'elles ce sacrifice pour que les lois sur les pensions aux mères ne soient pas — et elles le sont souvent aux Etats-Unis — un succédané des lois sur les pensions alimentaires. Le législateur qui ne veut pas être trop strict est conduit ici à être trop libéral ; si l'on admet en effet, sous certaines conditions de temps, des allocations pour les mères abandonnées, comment écarter les divorcées ? Ce serait empêcher l'abandon tourné en divorce et favoriser l'union libre.

Par une extension vraiment abusive du système, les mères illégitimes sont enfin admises, dans quelques Etats, à profiter des dispositions qui n'avaient jamais été prises pour elles. Cette situation est regrettable. Chaque fois qu'une faute plus ou moins grave, plus ou moins évidente du père ou de la mère est de nature à corrom-

pre l'atmosphère saine du foyer, le secours de l'assistance publique semble mieux approprié.

3. — L'ALLOCATION A POUR BUT D'ASSURER L'ENTRETIEN ET L'ÉDUCATION DE L'ENFANT

La législation veut assurer aux enfants privés de l'appui paternel son aide pendant la période où la présence de la mère est nécessaire à la maison et où ils ne sont pas en état de gagner leur vie eux-mêmes. Cela suppose deux choses : a) que les ressources de la mère sont insuffisantes ; d'où la nécessité de poser des conditions économiques ; b) que la mère est apte à élever son enfant convenablement, d'où la nécessité d'imposer des conditions morales.

a) *Conditions économiques*

Il s'agit d'une loi d'assistance : le besoin doit, par conséquent, être prouvé ; il doit être réel et non simulé. La mère doit justifier qu'aucun parent n'est tenu et capable de subvenir à l'entretien de l'enfant, qu'elle ne touche à aucun autre titre, une pension assurant déjà sa subsistance, que ses ressources ne lui permettent pas de vivre.

Les revenus du travail sont comptés comme les autres. La loi accorde son aide dans la mesure seulement où les occupations maternelles empêchent la mère de se livrer à un travail extérieur et où la faiblesse de leur âge interdit aux enfants une besogne suffisamment rémunératrice. Ainsi entrent en jeu toutes sortes d'éléments subjectifs qui rendent difficile l'appréciation des conditions économiques.

L'examen de ces conditions pose un double problème : celui de la limite des ressources, celui de l'évaluation et de l'immunisation des ressources.

Les Etats américains ne fixent pas d'ordinaire la limite des revenus. La loi du Manitoba parle de « l'absence de moyens suffisants pour entretenir convenablement l'enfant ». Au Saskatchewan, l'indemnité est promise « à toute femme qui, pour des raisons d'indigence, est dans l'impossibilité de prendre un soin convenable de son enfant » (3). La plupart des textes sont dans le même sens. Cette méthode a l'avantage d'être très souple, mais elle prête à controverse ; aussi certains Etats préfèrent-ils, quitte à être moins justes, poser des règles strictes.

L'existence d'une petite propriété mobilière et immobilière ne fait pas obstacle, bien souvent, au paiement d'une pension de veuve : La Nouvelle Galles du Sud, la Colombie Britannique, le Manitoba et l'Ontario fixent ainsi un maximum. Aux Etats-Unis, le Connecticut, l'Illinois, la Louisiane le Minnesota, la Nebraska et l'Orégon font varier les ressources-limites entre 100 et 2.000 dollars selon les Etats.

Plus équitable, la loi Néo-Zélandaise dit que le revenu hebdomadaire ne doit pas excéder 1 livre, 14 shillings, plus 9 shillings par enfant.

La loi laisse à l'autorité administrative le soin de faire l'évaluation de ces biens. Mais elle prévoit assez souvent l'immunisation d'une certaine partie des ressources : les effets personnels, le mobilier, la maison familiale. En Nouvelle-Zélande : la police d'assurance-vie, les rentes viagères ou tout usufruit sur le capital duquel le requérant n'a aucun droit. Au Manitoba, le

(3) B.I.T., série M, n° 9, Genève, 1933, p. 103.

revenu du travail de la mère est immunisé dans une proportion décroissant avec le nombre des enfants fréquentant l'école, et le revenu du travail des enfants l'est proportionnellement à son importance et à l'âge de ces enfants. L'Alberta, l'Ontario, la Nouvelle Galles du Sud, possèdent des règles à peu près analogues.

b) Conditions morales

La pension est payée dans l'intérêt de l'enfant. Pour que cette affectation soit respectée, la loi s'assure des garanties. Dans un article, conçu en des termes à peu près identiques, les textes exigent que la mère soit « physiquement, moralement et mentalement apte à élever ses enfants ». En Amérique, où on la considère comme une mandataire de l'Etat, l'on est sur ces conditions particulièrement sévère.

Certaines lois apportent d'ailleurs des précisions. C'est l'interdiction au foyer de toute personne adulte ne faisant pas partie de la famille, un lien de parenté nécessaire entre l'enfant et la personne qui prétend remplacer la mère, etc.

Toutes ces prescriptions sont affaire de détails, mais elles témoignent du souci du législateur de voir la loi atteindre son but. On veut permettre à la mère d'assurer à ses enfants un niveau de vie convenable « a decent standard of living », selon l'expression américaine, on veut garder aux enfants un foyer sain ; d'où la nécessité d'accorder la pension sous certaines garanties, de la maintenir sous un certain contrôle. Des visiteuses surveillent donc à domicile, les mères assistées. Elles les conseillent en même temps, sur les soins à donner aux enfants et sur la bonne tenue du foyer.

A ces conditions économiques et morales, les législations de pensions aux mères ajoutent généralement des conditions politiques : conditions de race, de nationalité, de résidence, qu'expliquent les contingences nationales, le particularisme et l'intérêt des Etats. Elles se justifient en partie, car dans ces vastes régions, morcelées du point de vue législatif — c'est le cas du continent américain — chaque gouvernement doit se prémunir contre la carence de l'autre. Mais si elles évitent les abus d'immigration, elles restreignent aussi d'une façon malheureuse la portée de la loi.

III. — Efficacité et avenir du système non-contributif

Dans cette section, nous examinerons :

- 1) l'aide apportée à la famille, par les pensions aux mères ;
- 2) l'efficacité des dispositions législatives ;
- 3) l'essai par la Loi Française du système non-contributif ;
- 4) l'avenir auquel semble voué le système.

*
**

1. — MONTANT DES PRESTATIONS

Le taux de la pension est supposé rétablir l'équilibre détruit dans le budget familial par la perte de l'appui paternel ; il devrait donc automatiquement correspondre aux besoins de chaque famille. Le législateur se place devant ce principe et tente de s'y conformer. Selon

les Etats, il va vers le but avec deux méthodes distinctes.

A) *La méthode arithmétique*

Elle aboutit à calculer la pension d'après un barème fixé par avance. Elle est, dans son application, sujette à deux modalités. Tantôt le chiffre reste le même quelles que soient les ressources de la famille, cela se produit au Danemark. Tantôt le chiffre varie suivant que les revenus de la mère ou des enfants sont inexistantes ou plus ou moins insuffisants, il en est ainsi en Nouvelle Galles du Sud et en Nouvelle-Zélande.

B) *La méthode discrétionnaire*

Les Etats-Unis l'ont adoptée plus volontiers et ils y restent fidèles, parce que : « l'expérience de plusieurs années d'application de la loi a montré, leur semble-t-il, la nécessité d'éviter une limitation stricte du montant de l'allocation si l'on veut que l'assistance réponde aux besoins de chaque famille prise individuellement » (4).

Treize lois américaines laissent ainsi à l'autorité chargée du service des pensions une grande latitude. En pratique, l'administration prévoit alors, dans des budgets-types, les dépenses de la famille : nourriture, habillement, loyer, chauffage, etc. Chaque chef de dépense y est étudié en détails et évalué séparément ; il correspond au coût de la vie dans un endroit donné et pour une période déterminée ; car des révisions fréquentes s'imposent.

Mais, la plupart des Etats préfèrent mettre une limite

(4) Emma-Octavia LUNDBERG, *Mothers' pensions in the Encyclopedia of social Sciences*, vol. XI, New-York, 1933.

au pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative; si la méthode est moins souple, elle est plus sage du point de vue financier. Ce maximum est tantôt une somme fixe pour l'ensemble de la famille (généralement 45 à 60 dollars par mois), tantôt une somme fixe pour chaque enfant (9 à 22 dollars par mois), tantôt une série de sommes décroissant avec le nombre des enfants de chaque famille (10 à 35 dollars par mois pour la mère et un enfant ; 5 à 23 dollars pour chaque enfant supplémentaire).

Les pensions sont calculées pour des santés normales, aussi certaines lois les complètent-elles, s'il y a lieu, par des secours médicaux accordés en argent ou en nature (traitement dans des hôpitaux ou des dispensaires gratuits, etc.).

Telle est la valeur de l'aide apportée par les pensions non-contributives. A-t-elle résolu le problème : assurer une allocation autant que possible égale aux besoins de chaque famille ?

2. — EFFICACITÉ DES LOIS

Que révèlent les statistiques ?

Aux Etats-Unis, pendant l'année 1934 : 108.074 familles ont été assistées par les lois de pensions aux mères ; 274.521 enfants en ont bénéficié. Dans ces chiffres, le seul Etat de New-York compte à lui seul 23.493 familles, dont 56.524 enfants (5).

Pour une période de douze mois finissant dans le courant de 1933, les Etats Canadiens ont assisté 15.669 familles, représentant 40.227 enfants (6).

(5) B.I.T., série M, n° 13, Genève, 1936, vol. I, p. 284.

(6) B.I.T., série M, n° 13, Genève, 1936, vol. I, p. 218.

Dans les pays moins vastes ou moins peuplés, l'application de la loi impose également une charge très lourde. Le Danemark évaluait approximativement à 20.000 le nombre des enfants assistés au 31 mars 1935 (7).

Nous avons dit plus haut ce que coûtait aux Etats-Unis le service de ces pensions. Le rapprochement des chiffres donnerait une idée de l'immense effort d'assistance ainsi réalisé. Les résultats, à vrai dire, ne répondent pas toujours à cet effort. La législation est assez souvent critiquée comme étant inefficace. Il convient de se demander pourquoi.

La III^e Conférence de la Maison Blanche, celle de 1930, dénonce la carence de certains districts quant à l'application de la loi. Les Etats ont manifesté, par des textes formels, leur intention de rendre obligatoire les pensions aux mères dans toutes les circonscriptions administratives. Mais les districts n'allouent pas les fonds nécessaires et rendent ainsi lettre morte les dispositions légales.

En Pensylvanie, au 31 mai 1930, 5.536 mères recevaient des secours et 2.497 en attendaient parce que le rendement de la taxe établie pour faire face au service des pensions, se révélait insuffisant.

Autre cause de faiblesse : les pensions aux mères se sont heurtées, aux Etats-Unis, au principe de la constitutionnalité des lois.

Le pouvoir fédéral lui-même ne peut rien, dans ce cas, contre les autorités locales, car il appartient au juge, en Amérique, d'apprécier l'incompatibilité des lois ordinaires avec les lois constitutionnelles. La décision n'a d'effet qu'entre les parties en cause. « Res inter alios acta aliis prodesse, neque nocere potest », d'où une

(7) B.I.T., série M, n° 13, Genève, 1936, vol. II, p. 116.

grande imprécision dans la force obligatoire de la loi.

La liberté laissée à l'autorité administrative est encore un danger, pour l'efficacité du système. En fait, on constate des écarts notables entre les pensions accordées pour des familles de même importance et si l'allocation est insuffisante la mère est obligée de travailler et la loi manque son but.

Le régime souffre enfin du manque d'unité. Les conditions politiques réduisent considérablement l'efficacité sociale de la législation. Une loi fédérale serait nécessaire. A son défaut, des accords de réciprocité devraient intervenir entre les Etats. Il en existe un seul, signé entre l'Ontario et le Saskatchewan.

Ces inconvénients et ces défaillances ne sont pas imputables d'ailleurs au système non-contributif. Ils tiennent beaucoup plus à la constitution géographique et politique des Etats Américains. Ils sont les inconvénients et les défaillances du fédéralisme et de l'organisation administrative de là-bas. C'est pourquoi, avant de porter un jugement sur l'avenir de ces lois, nous envisagerons l'hypothèse de leur adoption dans un pays comme le nôtre et nous étudierons, au préalable, l'ébauche dans la législation française d'un système non-contributif.

3. — ESSAI D'UN SYSTÈME NON-CONTRIBUTIF DANS LA LÉGISLATION FRANÇAISE

Aucune loi ne se préoccupe spécialement chez nous de la veuve chargée d'enfants ; mais des dispositions fragmentaires de notre législation résolvent, indirectement et en partie, la question. Ces dispositions sont contenues dans la loi d'Encouragement National aux

Familles Nombreuses du 22 juillet 1923, modifiée les 13 juillet 1925, 29 avril 1926, 16 avril 1930 et 13 août 1936, et dans la loi d'Assistance aux Familles Nombreuses du 14 juillet 1913, modifiée par la loi du 30 avril 1926 et par l'article 62 de la loi du 21 février 1934.

En vertu de la première de ces lois, toute famille de nationalité française et résidant en France, non redevable de l'impôt général sur le revenu, reçoit de l'Etat une allocation annuelle pour chaque enfant vivant, légitime ou légitimé de moins de 14 ans, et ce, dans les conditions suivantes : à partir du troisième enfant inclus, si le père et la mère sont tous deux vivants ou si la mère est décédée ou manquant au foyer; à partir du deuxième enfant, si le père est décédé, interné, disparu ou a abandonné sa famille et à partir du premier enfant dans le cas d'orphelin de père et de mère. Les allocations accordées sont faibles, sans doute, mais elles témoignent du souci du législateur d'aider la famille française. D'après les statistiques du Ministère de la Santé Publique, et pour les dispositions qui nous intéressent (celles qui ont trait à l'aide apportée à la veuve), 61.495 veuves, dont 29.838 ayant trois enfants ou plus, auraient bénéficié de la loi en 1934. A cette époque, l'allocation annuelle était de 360 fr. pour le deuxième enfant et de 540 fr. pour le troisième et chacun des suivants. Ces taux dérisoires avaient besoin d'être relevés; le législateur le comprenait, mais, devant la nécessité de limiter la dépense à inscrire au budget, il a fait porter son effort uniquement sur les veuves qui ont les plus lourdes charges. C'est ainsi qu'en 1936, le taux de l'allocation pour le troisième enfant et chacun des suivants, est passé de 540 fr. à 960 fr., alors que le chiffre de 360 francs est maintenu pour le deuxième enfant.

Pour apporter comme l'aurait désiré le groupe de la Défense de la Famille de la Chambre des Députés, une aide aux 31.657 veuves qui n'ont que deux enfants à charge (et non point seulement aux 29.838 qui en ont trois ou plus), il eût fallu trouver annuellement 11.069.100 fr. supplémentaires pour une majoration de 50 % de l'allocation du deuxième enfant (8); ces chiffres permettent d'apprécier l'effort que l'Etat a dû déjà s'imposer.

Les allocations d'encouragement national ne se cumulent ni avec les indemnités pour charge de famille versées par l'Etat, les Départements, les Communes ou les Services Publics à leurs fonctionnaires, ni avec l'allocation d'assistance aux familles nombreuses. De sorte que les familles de nationalité française n'ont plus intérêt à demander le bénéfice de la loi d'assistance du 14 juillet 1913. Cette loi n'intéresse aujourd'hui que les étrangers qui peuvent se prévaloir d'un traité de réciprocité conclu entre la France et leur gouvernement respectif. Mais une mère italienne, polonaise, belge, luxembourgeoise peut réclamer à ce titre autant d'allocations qu'elle a d'enfants de moins de treize ans, moins un. Il lui suffit de prouver que, par suite du décès du père, de son abandon, de sa disparition, de son internement ou de toute autre cause, elle reste seule, avec des ressources insuffisantes. Le montant de chacune de ces allocations est de 270 à 300 fr., suivant les communes (210 fr. à la charge exclusive de l'Etat, 60 à 90 fr. à la charge collective de l'Etat, des Départements, des Communes).



(8) Chiffres calculés par le groupe de « La Défense de la Famille et de la Natalité » de la Chambre des Députés, sur la base de statistiques établies par le Ministère de la Santé Publique pour l'année 1934.

Ces dispositions, il est à peine besoin de le souligner, n'ont rien de commun avec les lois dites de « pensions aux mères » et il est difficile d'y voir un essai du système non-contributif. Dans les deux cas, il y a bien application du principe de l'assistance, mais l'esprit n'est pas le même. Nos lois de 1913 et de 1923 sont essentiellement des lois d'encouragement à la natalité. Les lois de pensions aux mères peuvent, il est vrai, exercer sur ce point une influence heureuse, mais elles agiront comme facteur d'ordre psychologique, qui aura, en définitive, une importance secondaire. Quoi qu'il en soit, l'Alliance Nationale les préconise pour lutter contre la dépopulation. En janvier 1934 M. BOVERAT présentait à la 24^e session du Conseil Supérieur de la Natalité, un rapport suivi d'une motion dans laquelle il exposait :

« Que la disparition d'un père de famille plonge trop souvent dans la misère sa veuve et ses orphelins ;

« Que les secours auxquels les veuves et les orphelins ont droit en vertu de la législation actuelle sont totalement insuffisants pour leur permettre de subvenir à leurs besoins les plus essentiels ;

« Que cette lacune de nos lois d'assistance incite de très nombreux ménages à restreindre exagérément le nombre de leurs enfants par crainte du sort qui attendrait ceux-ci s'ils devenaient orphelins ;

« Que c'est là une cause puissante de dénatalité. »

M. BOVERAT exposait ensuite en cinq vœux, comment il conçoit l'institution et comment il la voudrait en France :

« 1) Qu'il soit institué des pensions temporaires en faveur des veuves de nationalité française ayant à leur charge au moins deux enfants de moins de treize

« ans, non-redevables de l'impôt général sur le revenu
 « et dont aucun enfant mineur n'est redevable de cet
 « impôt.

« 2) Que, lorsque le revenu d'une veuve dépassera
 « le revenu non imposable (compte tenu de l'abatte-
 « ment à la base, des déductions pour charges de fa-
 « mille), d'une somme non-supérieure au montant de
 « sa pension, elle ait droit à une fraction de pension,
 « égale à la différence entre les portions de son revenu
 « excédant le revenu non imposable et le montant de
 « sa pension elle-même.

« 3) Que le montant de la pension annuelle soit égal
 « à autant de fois 1.200 fr. que la veuve a d'enfants
 « moins un.

« 4) Que cette pension puisse être cumulée avec les
 « allocations en vertu de la loi d'encouragement natio-
 « nal aux familles nombreuses afin d'établir une pro-
 « gressivité suivant le nombre des enfants.

« 5) Que l'Etat se procure des sommes nécessaires
 « au paiement des pensions par un aménagement de
 « l'impôt sur les célibataires, qui augmenterait le nom-
 « bre des assujettis et fixerait le minimum exigé de
 « chacun d'eux. »

M. BOVERAT, on le voit, ne songe pas à atteindre le but visé par une extension ou un aménagement des lois existantes et il en donne deux raisons : raison de principe d'abord, se servir de nos lois d'Encouragement aux Familles Nombreuses, ce serait en dénaturer le caractère ; raison pratique ensuite, car il semble difficile de faire attribuer par la même loi des allocations relativement élevées aux veuves qui ne sont pas électeurs et des allocations faibles aux pères de famille nombreuses qui sont électeurs. Il serait à craindre qu'un

effort ne s'exercât au Parlement pour niveler les allocations ».

L'aide aux veuves chargées d'enfants doit donc être introduite par une loi nouvelle et cette loi nouvelle, dans le projet de M. BOVERAT, semble comporter plus d'avantages et prêter à moins d'abus que les lois américaines. Les veuves seraient seules appelées à en bénéficier — cette limitation — nous l'avons montré — s'impose si l'on veut conserver à l'institution son caractère et son utilité.

Le critérium choisi par le calcul du minimum de revenu serait de nature à éviter l'arbitraire des autorités locales. Et la solution adoptée lorsque ce revenu ne dépasse le revenu non-imposable que d'une somme inférieure ou égale au montant de la pension est une solution heureuse pour atténuer l'injustice qui résulte fatalement d'une discrimination stricte.

En prenant pour base les chiffres établis par la Statistique générale de France dans le volume consacré au dépouillement du recensement de 1926, M. BOVERAT a calculé la dépense approximative qu'une telle loi pourrait coûter à l'Etat Français. Il trouve la somme de 115.173.000 fr. pour 65.888 veuves de plus de un enfant. Cette somme doit être réduite, d'après lui, de 1/8 parce qu'en 1926 les veuves de guerre auraient eu, en plus grand nombre, droit à pension et parce que la statistique ne permettait pas de soustraire les personnes redevables de l'impôt général sur le revenu.

Et M. BOVERAT de conclure : « Pour élevée que soit cette somme, elle ne nous paraît pas exagérée pour les raisons suivantes :

« 1° Parce qu'il s'agit d'atténuer les conséquences
« tragiques de malheurs entièrement immérités.

« 2° Parce que la mesure proposée ne créera pas une classe de privilégiés, bénéficiant abusivement des libéralités de l'Etat grâce à sa puissance électorale, mais constituera une assurance intéressant toutes les familles françaises.

« 3° Parce que la loi proposée fait partie des mesures nécessaires pour enrayer la dénatalité française.

*
**

Le 16 juin 1936, MM. des ISNARDS et plusieurs collègues déposaient sur le bureau de la Chambre des Députés, une proposition de loi « tendant à instituer des allocations temporaires pour les veuves chargées d'enfants et à aménager les recettes nécessaires pour équilibrer cette dépense (9). Ils reprenaient avec quelques variantes de détails, le projet de M. BOVERAT et préoyaient une allocation de 300 fr. pour le deuxième enfant, de 1.200 fr. pour les suivants s'ils sont âgés de moins de 13 ans et de 480 fr. s'ils sont âgés de 13 à 16 ans. Le coût de la dépense nouvelle, calculé exactement d'après le nombre des bénéficiaires de l'Encouragement National en 1934 serait de 26.063.280 fr., M. des Isnards estime que cette somme « peut être demandée, en toute équité, à un aménagement de la majoration de l'impôt général sur le revenu, appliquée aux célibataires ». Le taux de cette majoration, fixé à 40 %, donnerait environ 28 millions de francs, soit largement la somme nécessaire.

La proposition a été renvoyée à la Commission d'As-

(9) Doc. Parl., Ch. des Députés, 1936, annexe n° 283, p. 885-6-7 ; une proposition dans le même sens avait été déposée par M. DUVAL-ARNOULD et annexée à la 1^{re} séance du 11 février 1936 (Doc. parl. n° 6.510, p. 241). Elle avait été rendue caduque par le changement de législature.

surances et de Prévoyance Sociale de la Chambre. Son adoption éventuelle introduirait en France une loi de pensions aux veuves selon la conception américaine.

Mais est-ce à dire que le système non-contributif doive nécessairement s'imposer ?

4. — L'AVENIR DU SYSTÈME NON-CONTRIBUTIF

Si les pensions aux veuves chargées d'enfants sont nécessaires, elles n'imposent pas, pour autant, le système non-contributif. Le service rendu à la protection de l'enfance par les lois étudiées dans ce chapitre est indiscutable. Leur bienfait ne peut être évalué parce qu'il est heureux surtout pour soulager les misères qui ne s'évalent pas au grand jour. Combien de mères de famille laissées par la mort du mari dans une situation financière difficile n'auraient pas réclamé, par pudeur ou fausse honte, le bénéfice des autres formes d'assistance ? Combien se seraient ainsi tuées au travail au détriment de la santé, de l'éducation, du bonheur même de leurs enfants ? On ne pourra jamais le dire, mais il suffit de penser à cette misère cachée pour comprendre que les lois d'assistance aux femmes-chefs de famille contribuent réellement à ce que les Américains appellent la « security for family life ». Nous dirions, nous, qu'elles sont une garantie pour la stabilité du foyer.

« Aucune loi, conclut Ada DAVIS (10), n'est un plus complet déni à la doctrine Spencerienne ». Elle est, en effet, la plus parfaite manifestation de la charité organisée et le plus grand défi lancé à celui pour qui : « La

(10) Ada DAVIS, *American Journal of Sociology*, janvier 1930.

pauvreté des incapables, la détresse des imprudents, l'élimination des paresseux et cette poussée des forts qui met de côté les faibles et qui en réduit un si grand nombre à la misère, sont les résultats nécessaires d'une loi générale, éclairée et bienfaisante. » (L'individu contre l'Etat, p. 101.)

Mais les pensions-assistance sont une lourde charge pour l'Etat ; une charge qui tend chaque jour à s'accroître, car, inévitablement — le fait a été constaté aux Etats-Unis — une pression s'exerce pour élever le montant des pensions ou élargir le champ d'application de la loi.

Pour cette raison, elles « semblent constituer plutôt qu'un système permanent une mesure transitoire destinée à aboutir tôt ou tard à l'assurance-pension » (11).

Ainsi les considère le Bureau International du Travail qui s'y est longuement intéressé. Les faits paraissent lui donner raison ; l'on constate, en effet, à peu près partout, un déclin de l'assistance au profit de l'assurance sociale obligatoire.

Dans notre dernier chapitre, nous examinerons la place faite par ce principe nouveau à la situation de la veuve, mère de famille.

(11) B.I.T., n° 9, Genève, 1933, p. 20.

CHAPITRE III

LE SYSTÈME CONTRIBUTIF ET LES PENSIONS-ASSURANCE

I. — Historique des pensions contributives et principes sur lesquels elles reposent

Au moment où, sous la pression de l'opinion publique, les Etats Américains étudiaient la condition de la veuve chargée d'enfants, des Parlements Européens portaient, à leur ordre du jour, une réforme sociale de bien plus grande envergure. Peut-être la mère a-t-elle à supporter les conséquences de ces préoccupations plus générales du législateur. Plusieurs lois d'assurance sociale ne font, en effet, aucune place au risque-perte du soutien paternel ; nombre d'entre elles, entrevoient le problème mais n'apportent pas une aide appropriée (ce dernier cas est notamment celui de notre législation française).

Les pensions de survivants existent cependant en Allemagne, en U.R.S.S., en Italie, en Belgique, au Pays-Bas, au Luxembourg. La veuve reçoit, dans ces pays, une partie des prestations assurance-vieillesse ou assurance-invalidité auxquelles l'assuré aurait eu droit.

En Grande-Bretagne, le « National Health Insurance

Act » de 1912, ne fait aucune place à l'assurance des survivants. Mais le « Widows' Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act », promulgué le 7 août 1925, appliqué à dater du 4 janvier 1926, est venu combler cette lacune. Il a intégré l'aide aux veuves et aux orphelins, non pas dans le texte même du National Health Insurance Act, mais dans le système de l'assurance sociale que les anglo-saxons appellent système contributif.

Cette réforme — il est curieux de le noter — a été faite en Angleterre, malgré l'hostilité des travailleurs sociaux. Des syndicats, des ligues féminines, des associations familiales protestèrent contre la contribution de l'intéressé, alléguant que l'aide aux enfants abandonnés était un devoir pour l'Etat. Le principe des pensions-assistance était alors reconnu aux Etats-Unis, pays de langue anglaise, au Canada, dominion britannique ; la Nouvelle Galles du Sud et la Nouvelle Zélande préparaient leurs projets de lois et elles font partie du Commonwealth. Il y avait là, pour le législateur du Royaume-Uni (1), sinon un précédent, du moins un état d'esprit dont il était plus qu'aucun autre sujet à subir l'influence. Cependant, l'assurance-pension l'a emporté et le principe n'en est plus discuté aujourd'hui.

Mais, il n'en reste pas moins ceci : lorsque s'est imposée l'idée de pensions aux femmes-chefs de famille, le législateur britannique a réagi contre les théories américaines, il a cru de son devoir de revenir après coup sur sa loi d'assurance sociale ; il l'a fait par une loi nouvelle dont les dispositions longuement préparées et discutées ne sont pas l'effet du hasard. Il a prouvé ainsi que les pensions aux veuves pouvaient très légitimement s'intégrer dans le système de l'assurance obligatoire.

(1) L'Irlande du Nord a voté la même année une loi similaire.

C'est cette idée que nous nous efforcerons de dégager dans le courant de ce chapitre. Nous étudierons les pensions contributives en les opposant aux pensions non contributives et en rattachant les différences de détails aux différences de principe.

*
**

De l'adoption du système de l'assurance sociale, découlent, inévitablement, les conséquences suivantes :

1° Le service de la pension n'est pas administré comme un service public ordinaire.

L'allocation est bien, dans une certaine mesure, payée par la société, puisque l'Etat et le patronat en ont leur part, mais l'intéressé y contribue. Il s'agit en somme, pour lui, d'une assistance qui ne serait pas gratuite — ce n'est déjà plus une assistance, dans le sens juridique du mot.

2° Le droit à l'indemnité ne vient pas du besoin, mais du fait que le père remplissait ou non au moment du décès les conditions imposées par l'assurance.

3° Le montant des prestations est fixé par la loi et non par l'autorité administrative et les ressources de l'intéressé n'entrent pas en ligne de compte.

Ce sont autant de différences avec les pensions-assistance. Elles se rattachent à une même idée, à savoir : l'assurance est ici la cause juridique du droit à l'indemnité ; le besoin, lui, est simplement la cause de la loi et les agents d'exécution n'ont pas à en apprécier la valeur. Système, on le voit, beaucoup moins souple et davantage de droit strict ; système plus simple aussi, car il ne soulève pas les difficultés d'application des lois américaines ; il en soulève d'autres, il est vrai, mais

celles-là sont inhérentes au système même de l'assurance sociale et non spécialement à la branche-décès. Il ne nous appartient pas de les examiner dans le cadre restreint de cette étude ; nous ne chercherons donc pas à donner ici une vue d'ensemble des législations contributives. Nous montrerons simplement le fonctionnement et la vie d'une institution qui s'appuie sur ces principes.

Pour ne pas rentrer, d'une part, dans la complexité de chaque loi nationale, pour ne pas rester, d'autre part, dans des considérations trop théoriques, nous prendrons l'exemple de la loi anglaise ; ce choix semble s'imposer puisque — nous venons de le montrer — le législateur britannique a apporté un soin tout spécial à résoudre le problème.

II. — Principaux traits d'une législation contributive de pensions aux veuves

1. — ORIGINE DES RESSOURCES

Les ressources sont celles de l'assurance sociale. L'ensemble des contributions de l'ouvrier, du patron, de l'Etat, est affecté au paiement de l'ensemble des prestations. La cotisation du travailleur couvre tous les risques prévus par la loi. Si la loi fait état de la situation de la veuve et des orphelins, les bénéficiaires éventuels y ont droit, sans apport supplémentaire. Cela est vrai même en Angleterre où les avantages envisagés résultent d'une loi postérieure ; car le *Widows' Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act*, ne crée pas un système autonome ; il étend purement et simplement le

système national de l'assurance sociale au risque-perte du soutien paternel. Nous allons le voir en examinant le choix des institutions d'assurance et les conditions posées au paiement des pensions.

a) *Choix des institutions d'assurance*

Le choix des agents d'exécution de la loi pose, en Amérique, un difficile problème. Il n'en est pas de même ici. Pour assurer le service des pensions contributives, il n'est pas besoin d'un personnel particulièrement impartial et instruit des questions sociales, puisque la loi ne laisse à l'autorité administrative aucun pouvoir d'appréciation. La bonne gestion des ressources exige, par contre, des comptables habiles et des techniciens compétents en matière financière. La loi anglaise n'a pas eu à prévoir le recrutement de ce personnel. Les pensions aux veuves sont administrées, comme les autres prestations de l'assurance sociale, par les sociétés approuvées et contrôlées par le Ministre de l'Hygiène et par des Comités Consultatifs élus à cet effet. Il ne pouvait en être autrement.

Ce n'est pas à dire que le système soit simple. Un rapport déposé au Parlement le 17 juin 1936 décrivait ainsi cette organisation : « Un ensemble d'une singulière complexité. Il est presque impossible pour les non initiés, et même — la commission en a été informée — il n'est pas facile aux personnes compétentes de saisir, dans ses détails, le système actuel et le mécanisme de son administration » (2).

Mais cette complexité est imputable au système de

(2) Cité par « The Charity Organisation Society », *The Prevention and relief of distress*, London, 1936, p. 67.

l'assurance sociale, la loi de 1925 n'y a rien apporté de plus.

b) *Conditions requises pour avoir droit à pension*

L'application du principe de l'assurance entraîne, quant aux conditions exigées des requérants, une deuxième série de conséquences. La veuve n'a pas à prouver l'insuffisance de ses ressources. Elle bénéficie automatiquement de la loi à la mort de son mari ; encore faut-il, puisque le fonctionnement de l'institution implique la contribution de l'intéressé, que le mari ait été réellement assuré et que sa contribution ait été effective. Un minimum de versements antérieurs est indispensable, mais il est la seule condition requise.

La loi anglaise refuse, toutefois, la rente de veuves aux pensionnaires des institutions d'assistance, des établissements d'aliénés et des maisons pénitentiaires, ainsi qu'aux ménages irréguliers. De telles fins de non-recevoir ne sont pas précisées dans les lois non-contributives où le droit à pension est lié à la bonne moralité de la mère, à son aptitude physique et mentale à élever son enfant convenablement. Elles ont besoin de l'être, ici, parce que le système de l'assurance n'impose, *ipso facto*, ni conditions économiques, ni conditions morales.

2. — RISQUES COUVERTS

Il est difficile de délimiter le champ d'application d'une loi d'assistance, car le législateur, toujours porté à accroître le nombre de bénéficiaires, pour des raisons n'ayant souvent rien à voir avec le droit, n'a pour frein

que sa propre sagesse ; ce danger n'existe pas vis-à-vis d'une loi contributive de pensions aux mères. Le domaine des risques couverts n'a pas tendance à s'étendre et nombre de cas prévus dans les textes américains ne figurent pas dans le *Widows' Act*.

C'est, en premier lieu, l'incapacité physique ou mentale du mari ; elle relève, en effet, de l'assurance-maladie d'abord, de l'assurance-invalidité ensuite. En réalité, la distinction est assez subtile, car pour le budget de la caisse et pour le budget de la mère de famille, la chose se traduit de façon à peu près identique.

La loi anglaise ne fait aucune place à la perte du soutien de famille imputable à l'un ou l'autre époux. Elle refuse, en particulier, de servir une pension aux mères abandonnées ; cela pour diverses raisons dont le public britannique reconnaît le bien-fondé : l'administration de l'assistance publique dispose, dit-on, de moyens appropriés pour contraindre le mari à l'obligation alimentaire et le père peut hésiter à abandonner sa famille s'il la voit obligée de recourir à l'assistance publique ; il prendra moins de formes s'il lui sait une pension assurée. Ces raisons valent pour le divorce qui n'est pas prévu non plus. Le cas des mères illégitimes se pose différemment : la veuve anglaise peut toucher des allocations pour des enfants naturels, mais elle reçoit sa pension de veuve en tant qu'épouse légitime ; car la loi distingue entre l'aide à la veuve et l'aide aux orphelins.

Les pensions aux mères, dans le système contributif, sont donc essentiellement des pensions de veuves.

Elles le sont beaucoup plus que ne l'étaient, même dans leur forme première, les pensions-assistance. Le droit à la rente résulte non des charges de famille, mais du veuvage lui-même. C'est une conséquence normale

du système de l'assurance. Le législateur est libre d'en restreindre la portée : la loi luxembourgeoise du 17 décembre 1925 le fait dans son article 191 : « Aura droit à une rente de veuve :

1° La veuve d'assuré atteinte d'invalidité dans le sens des articles 186 et 189 ;

2° La veuve, même valide, lorsqu'elle a à sa charge trois enfants au-dessous de 18 ans ;

3° La veuve âgée de 55 ans. »

Les difficultés financières sont à la base de ces restrictions, car la loi du Grand-Duché est, par ailleurs, libérale sur la question des risques : « Les droits des survivants sont également ouverts en cas d'absence de l'assuré » (art. 195).

La loi britannique de 1925 ne connaît pas cette dernière disposition ; mais à la veuve sans enfants, elle applique, dans toute son ampleur, le principe de l'assurance. L'article premier (3) divise en effet les pensions de survivants en pensions de veuves et pensions d'orphelins.

Les premières se décomposent en pensions de veuves proprement dites (*widows' pensions*) et en allocation supplémentaire due pour chaque enfant (*additionnal allowance*). Ainsi la veuve sans enfant reçoit l'indemnité de base qui sert à calculer les prestations des familles nombreuses.

Les pensions d'orphelins sont dues, en principe, aux seuls orphelins de père et de mère. L'article 4 le dit expressément.

Toutefois, si l'intérêt de l'enfant l'exige, si la mère est privée du droit de garde par décision judiciaire ou

(3) Cf. *Public General Acts* 1924-5 (15-16 Geo. V), London, 1925, ch. 70, p. 1496.

si elle perd pour son compte le bénéfice de la loi, le Ministre peut substituer une pension d'orphelin à l'allocation additionnelle payée à la mère. Il peut en confier le montant à l'autorité locale ou à toute autre personne qui se chargera de l'affecter à l'entretien de l'enfant.

La loi anglaise est, sur tous ces points, une loi complète ; elle réalise un heureux compromis entre le principe strict de l'assurance sociale et les idées américaines d'assistance aux mères. Elle adopte le système contributif parce que la perte de l'appui paternel est un risque et que ce système a été créé pour protéger contre tous les aléas de la vie ; mais elle n'oublie pas que le but de l'institution est de conserver à l'orphelin un foyer sain où la mère demeure et que l'existence de pensions aux veuves se justifie dans l'intérêt de la société, comme dans l'intérêt de l'enfant.

3. — MONTANT DES PRESTATIONS

La méthode discrétionnaire, si elle permet de faire varier les ressources avec les besoins de la famille, entraîne de graves inconvénients. Cette méthode est incompatible avec le système contributif. Le bénéficiaire éventuel d'une loi d'assistance supporte comme contribuable les charges de la loi ; il ne sait quelle est, au juste, sa part dans le fonctionnement du service et ne se demande pas, par conséquent, si le profit retiré est proportionné à sa contribution ; le législateur peut donc sans danger laisser à l'autorité administrative le soin de décider dans chaque cas.

En face d'une loi d'assurance sociale, l'état d'esprit est différent. Si l'on veut faire accepter à l'intéressé des

retenues sur son salaire, il faut lui dire exactement à quoi ses cotisations lui donneront droit. Ce serait une grave erreur de psychologie sociale de lui donner simplement une vague espérance. C'est pourquoi le montant de la pension résulte nécessairement ici du texte de la loi.

En Angleterre, la veuve de l'assuré reçoit 10 shillings par semaine jusqu'à son remariage ou jusqu'à sa 70^e année. A partir de cet âge, la pension accordée en vertu du Widows' Act est automatiquement remplacée par une pension de vieillards, octroyée en vertu des lois d'assistance.

La veuve chargée de famille touche en outre, sous forme d'allocations additionnelles, 5 shillings par semaine pour le premier enfant et 3 shillings par semaine pour chacun des suivants. La limite d'âge pour l'enfant est de 14 ans ; elle est reculée, s'il fait des études, mais ne peut dépasser le 31 juillet qui suit son 16^e anniversaire.

Les orphelins de père et de mère et les orphelins de père qui y sont assimilés pour les raisons indiquées dans la précédente sous-section, ont droit chacun à 7 s. 6 d. par semaine.

Ces chiffres sont ceux de l'article premier de la loi de 1925. Ils sont restés les mêmes lors du remaniement opéré en 1936. Les fluctuations monétaires obligeront peut-être le Gouvernement Anglais à y revenir un jour. Cette éventualité milite-t-elle en faveur d'un autre système ?

Certains l'ont pensé et ont adopté en conséquence un procédé se rapprochant plus ou moins de celui admis par l'art. 206 de la loi luxembourgeoise. Cet article est

ainsi conçu (4) : « La rente de veuve ou de veuf (5) s'élève au 5/10, la rente d'orphelin au 2/10 de la pension d'invalidité que le soutien de famille touchait à sa mort ou qu'il aurait touchée en cas d'invalidité, sans que cependant, l'ensemble des pensions de survivants puisse dépasser le montant de la pension d'invalidité dont le défunt jouissait au moment de sa mort ou dont il aurait joui en cas d'invalidité. »

« Si le total des pensions de survivants dépasse cette limite, elles seront réduites proportionnellement. Les petits-enfants n'ont droit à la pension que pour autant que la limite ci-dessus fixée n'est pas atteinte par les pensions d'orphelins. »

Ces pourcentages représentent simplement la part de l'établissement d'assurance. Le gouvernement du Grand-Duché les majore d'une somme fixe.

La loi allemande calcule le montant des pensions de façon à peu près analogue. La loi belge fait entrer en ligne de compte l'âge atteint par l'assuré au moment de son décès et la différence d'âge des deux conjoints. Ainsi, la Grande-Bretagne est seule à ne pas admettre la méthode du pourcentage.

Lequel est préférable du système britannique ou du système luxembourgeois ? Il est difficile d'en juger. Si les prestations accordées en Angleterre sont suffisantes pour permettre à la veuve et à ses enfants de vivre honnêtement, elles sont justes. Si, au Luxembourg, le salaire sur lequel est calculé la rente est un salaire familial et si la fraction octroyée n'est pas trop infime pour

(4) B.I.T., série législative, Tome VI, 1925, Partie II, Genève, 1928, p. 1090.

(5) D'après l'art. 194, les dispositions légales s'appliquent aux veufs et aux enfants d'une femme assurée qui, en raison de l'invalidité du mari, entretient seule sa famille.

compenser à peu près la perte économique causée par le décès du soutien de famille, la rente est juste.

Mais, aucune de ces deux méthodes ne permet d'aboutir à une organisation fondée sur les principes idéaux de justice dont se réclame la législation américaine. Seule la méthode discrétionnaire peut rétablir strictement entre les citoyens, les inégalités naturelles. Cela est vrai, en théorie ; en pratique, elle est plus que toute autre sujette à toutes les faiblesses humaines.

Au fond, il y a sur ce point entre les lois non-contributives et contributives de pensions aux mères, la même différence qu'entre le salaire familial absolu et le salaire familial relatif. Les Américains ont considéré l'élément de relativisme comme seul conforme au principe de l'équité. Mais, « *summum jus, summa injuria* », vouloir appliquer une justice trop idéale conduit, en fait, bien souvent, à de criantes injustices. Aussi la méthode des lois d'assurance sociale semble-t-elle plus appropriée et plus sage. Elle reste juste, malgré tout, parce que, généralement, la combinaison des lois d'assurance et d'assistance garantit un minimum vital. La loi anglaise en donne un exemple.

Si les prestations du Widows' and Orphans' Act ne lui permettent pas de subvenir à sa subsistance et à celle des siens, la veuve peut, en Grande-Bretagne, recourir à ce que les Anglais appellent, d'un terme significatif, « *The Poor Law* » (littéralement la loi du pauvre). Elle peut ainsi obtenir de l'assistance publique une allocation supplémentaire.

Aucun homme ne doit mourir de faim et il appartient à la société de lui fournir le minimum nécessaire à la satisfaction de ses besoins essentiels : tel est le principe du « *Poor Law* ».

En vertu de ce principe, l'autorité locale fixe le minimum d'après un barème où le taux des prestations varie avec les charges de famille. Dans le Comté de Londres, elle accorde ainsi :

A toute personne nécessiteuse ayant 1 enfant à charge, 16 shillings par semaine ;

Pour celle ayant 2 enfants, 19 shillings par semaine ; enfin, pour 3 enfants, 22 shillings et pour 4 enfants, 25 shillings par semaine, et 3 shillings par semaine pour chaque enfant au-dessus du quatrième.

Cela fait, dans chaque cas, pour la veuve chargée de famille, 1 shilling de plus que la pension du Widows' Act de 1925.

Les règlements établis par le Conseil du Comté de Londres prévoient, en outre, une série d'indemnités supplémentaires en espèces et en nature. Ils spécifient que ces indemnités, comme les allocations hebdomadaires, peuvent s'ajouter à la rente de l'assurance sociale. Cela ne se produit pas *ipso facto*, mais le Comité de l'Assistance Publique peut, sur rapport favorable de l'officier enquêteur, en décider ainsi. Rarement il accorde alors, en totalité, le bénéfice des lois d'assistance. Mais la veuve de l'assuré obtient facilement, par ce moyen, un supplément de prestations.

D'après un rapport du Ministre de l'Hygiène, pour l'Angleterre et le Pays de Galles, au 1^{er} janvier 1936, 19.469 veuves ayant 41.203 enfants à charge, 39.582 veuves sans enfants à charge et 941 orphelins de père et de mère étaient ainsi secourus à la fois par le Poor Law et par le Widows' Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act.

Une enquête plus restreinte, faite par l'administration londonienne de l'Assistance Publique, établit qu'au

29 février 1936, 3.400 personnes cumulaient dans le Comté de Londres les prestations dues en vertu des règlements des autorités locales et celles dues en vertu de la loi nationale (6).

La combinaison de ces deux plans législatifs assure à la veuve anglaise une aide complète, mais elle entraîne aussi des résultats fâcheux.

Tandis que l'agent du pouvoir central ne peut s'opposer au paiement d'une rente de veuve si les conditions de l'assurance sont remplies, l'autorité locale doit, d'après la loi d'assistance, fournir au requérant « un secours approprié ». Or, dans l'intérêt de l'individu et de la société, il est parfois préférable d'aider en nature, soit en admettant le demandeur dans un hôpital, un asile ou autre institution d'assistance, soit en lui assurant à domicile, les soins dont il a besoin. L'assistance publique le fera si elle le juge nécessaire. Les caisses d'assurance sociale ne le pourront pas. Par leur apport pécuniaire elles incitent ainsi les personnes ignorantes et récalcitrantes à refuser, au détriment de leur santé et du bien-être de leur famille, les services en nature.

Ces considérations nous amènent à étudier l'efficacité et l'avenir du système contributif de pensions aux mères.

III. — Efficacité et avenir du système contributif

1. — EFFICACITÉ DU SYSTÈME

D'après les statistiques établies pour la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord, 735.953 veuves et 348.921

(6) Ces chiffres nous ont été communiqués par le *Charity Organisation Society* (Denison House, Vauxhall Bridge Road, Londres, S. W. 1).

enfants bénéficiaient, au 31 décembre 1933, de la loi de pensions contributives aux veuves et aux orphelins.

Pour avoir une idée des dépenses totales, il faudrait ajouter à ces chiffres, les veuves d'assurés qui, ayant atteint 70 ans, reçoivent en vertu des dispositions légales des pensions non-contributives aux frais de l'Etat.

Si l'on s'en tient aux charges imposées au patrimoine de l'assurance, le coût de ces pensions, pour l'année se terminant au 31 décembre 1934, s'élève déjà à 23.139.000 livres (7). En 1935, il atteint 39.806.000 livres pour l'Angleterre et le Pays de Galles et 4.821.000 livres pour l'Ecosse (8).

A comparer, toutes proportions gardées, le nombre des bénéficiaires aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, on constate que le principe de l'assurance sociale donne aux lois de pensions aux mères un champ d'application bien plus vaste et n'augmente pas proportionnellement les charges de l'Etat.

Est-ce à dire que ce système soit plus approprié pour soulager la misère des veuves chargées de famille ?

L'exemple de la Grande-Bretagne devrait permettre de répondre à la question. Avant 1925, en effet, la veuve anglaise nécessiteuse était protégée par les lois d'assistance et recevait à ce titre une pension prélevée en totalité sur les deniers publics. Or, d'après une enquête faite par la Charity Organisation Society en 1920, la condition des veuves était, à cette époque, généralement satisfaisante. Ceci résultait du fait qu'elles étaient visitées, conseillées et aidées de toutes façons par le personnel de l'assistance. Assez souvent l'autorité locale se

(7) B.I.T., série M, n° 13, Vol. I, Genève, 1936, p. 424.

(8) Statistiques établies par le Ministère de l'Hygiène, rapportées dans les documents de la Charity Organisation Society.

chargeait des enfants et leur assurait l'entretien et l'instruction dans les écoles publiques. Leur mère gardait alors son indépendance et pouvait subvenir seule, par son travail, à ses besoins personnels, jusqu'à ce que ses enfants soient en âge de contribuer, par leurs gains, au mieux-être de la famille. Si la veuve n'acceptait pas cette combinaison et si l'autorité la jugeait capable d'élever ses enfants elle-même, elle lui permettait, par une allocation suffisante, de les garder au foyer.

Dans ces conditions la loi 1925 a-t-elle conféré un avantage aux veuves de Grande-Bretagne ?

Elle n'en apporte aucun, sans doute, pour les mères antérieurement assistées. Mais pour les femmes qui ne croyaient pas utile de se réclamer d'une loi faite pour les indigents, la loi de 1925 a réalisé un progrès ; toute une catégorie de veuves se trouvent mieux protégées par le régime de l'assurance : Ce sont celles qui mettent leur amour-propre à ne dépendre de personne, celles qui préfèrent leur liberté au contrôle imposé par la charité publique, celles qui ne veulent pas abandonner à d'autres le soin d'élever leurs enfants, celles enfin qui voient le danger de l'ingérence toujours plus poussée de l'Etat dans la société familiale.

N'aurait-elle profité qu'à cette catégorie de femmes, la loi de pensions contributives aux veuves et aux orphelins aurait déjà fait beaucoup.

Dans chaque Etat, un nombre plus ou moins grand de citoyens s'arrangent pour vivre en totalité ou en partie de la charité privée et de la charité publique. La misère, sans doute, leur en donne le droit. Mais s'ils regardent cette situation comme normale, la misère n'est pas une excuse. Que cela arrive, on ne peut cependant le nier. Certaines familles, toujours les mêmes (les habi-

tués des visites sociales les connaissent bien), parviennent à toucher des allocations à toutes sortes de titres, à totaliser les aumônes et les dons de sociétés de bienfaisance les plus diverses et trouvent assez simple de borner-là leurs ambitions. Est-ce le fait de l'habitude acquise ou d'un tempérament porté à l'indolence ? Peu importe ; de toutes façons, le résultat est le même : ces familles n'ont rien à gagner à la substitution de pensions-assurance aux pensions-assistance et, si cette substitution est radicale, elles ont même beaucoup à perdre.

Mais, il en est autrement vis-à-vis de ceux qui n'ont pas cette mentalité d'assistés. Comme ils sont, fort heureusement, le plus grand nombre, c'est pour eux que les Parlements légifèrent ; c'est pour eux que les pensions aux veuves s'imposent.

Le but de telles prestations — on ne saurait trop le rappeler — est de compenser la perte économique causée par le décès du soutien de famille. Cela implique un élément travail et un élément risque que l'on rencontre à la base de toutes les autres prestations de l'assurance sociale. Les pensions aux veuves peuvent donc avoir la même nature juridique que les pensions-invalidité ou vieillesse. Cette similitude n'entraîne pas, *ipso facto*, l'obligation de fonder l'institution sur le régime contributif, mais elle l'impose logiquement dans les Etats qui l'instaurent après avoir déjà consacré le principe de l'assurance sociale.

La question se poserait par conséquent à propos de notre législation française.

2. — ESSAI PAR LA LOI FRANÇAISE D'UN SYSTÈME CONTRIBUTIF DE PENSIONS AUX VEUVES

L'assurance-décès, prévue, chez nous, par l'art. 19 de la loi du 5 avril 1928, est aujourd'hui régie par l'art. 13 du décret du 28 octobre 1935. Elle a pour objet de garantir aux ayants-droits de l'assuré décédé, le paiement d'une somme représentant un tant pour cent du salaire et appelée capital.

Dans la loi française, la mort est donc considérée comme un risque ; il n'y a aucun doute à cet égard puisque, dans le texte primitif, l'article était intitulé « risque-décès ». Mais la loi envisage uniquement les dépenses extraordinaires occasionnées par le risque (frais d'obsèques, de deuil, etc.). Elle n'entrevoit pas les conséquences plus durables, à savoir la perte de l'appui paternel, cause permanente de déficit pour le budget familial.

Cet état de choses cependant n'est pas passé inaperçu à notre législateur. Au titre des charges de famille, une pension est accordée à la veuve chargée d'enfants. Les alinéas 4, 5 et 6 de l'article 14 du décret du 28 octobre 1935, en prévoient le fonctionnement. Mais ces dispositions n'ont rien de commun avec celles de la loi anglaise de 1925. Il ne s'agit pas de pensions aux veuves, mais de pensions d'orphelins versées à la mère pour chacun de ses enfants de moins de 13 ans, au-delà du second, ou versées au tuteur légal pour chaque enfant de moins de 13 ans, orphelin de père et de mère.

Depuis le 1^{er} janvier 1932, l'annuité est de 240 fr. par enfant, vivant, légitime, reconnu ou adoptif dont le décédé avait de son vivant la charge.

La loi assimile aux enfants de moins de 13 ans, ceux entre 13 et 16 ans « Pour lesquels il sera justifié qu'il a été passé un contrat écrit d'apprentissage ou qu'ils poursuivent leurs études dans les établissements publics ou privés ou qu'ils sont infirmes ou atteints d'une maladie incurable, sauf le cas où ils seraient hospitalisés aux frais de l'Etat, du département, de la commune. » (Art. 14, alinéa 4, 4^e paragraphe.)

Au 31 décembre 1934, il avait été ainsi établi 6.656 titres de pensions, mais 175 n'étaient plus en paiement (110 pour limite d'âge et 65 pour décès des titulaires) (9). Nous sommes loin, on le voit, des chiffres relevés par les statistiques britanniques.

Les dispositions de notre loi, sont, en effet, toutes différentes. La veuve n'a droit personnellement à aucune prestation et ses deux premiers enfants sont traités de même. Le troisième lui permet de toucher 240 fr. par an, alors qu'une veuve anglaise ayant trois enfants à charge reçoit, en application du Widows' and Orphans' Contributory Pensions Act, 1 livre et un shilling par semaine, soit 54 livres et 12 shillings par an.

L'art. 14 du décret de 1935 n'en représente pas moins un essai fait par le législateur français d'un système contributif de pensions aux veuves. Les prestations qui en résultent n'ont rien de commun avec celles dues en vertu des lois du 14 juillet 1913 et du 22 juillet 1923. Elles se cumulent d'ailleurs entre elles.

*
**

(9) Rapport sur l'application de la loi des Assurances Sociales, présenté par M. FROSSARD, ministre du Travail ; extrait du *J. O.* du 1^{er} mars 1936, p. 34.

Nous en arrivons donc à cette conclusion : le principe des pensions aux veuves chargées de famille est reconnu par la loi des assurances sociales ; son application en est simplement limitée pour des raisons financières. Mais cette limitation est telle, que la veuve française n'est pas aujourd'hui suffisamment protégée, et elle devrait l'être chez nous peut-être plus qu'ailleurs. En effet, comme le disait M. BOVERAT dans son rapport à la 24^e Session du Conseil Supérieur de la Natalité : « La crainte de ne pouvoir subvenir aux besoins même les plus essentiels de leur famille, si leur mari venait à disparaître, détermine aujourd'hui beaucoup de femmes à n'avoir qu'un ou deux enfants. Si l'on pouvait les délivrer de cette hantise, beaucoup consentiraient à en avoir davantage. » (10)

Nombre de pays étrangers l'ont compris et il est indispensable que la France s'en préoccupe sérieusement.

M. BOVERAT et les Parlementaires qui ont signé la proposition déposée par M. des Isnards optent pour des pensions entièrement à la charge de l'Etat. Le procédé est très défendable, comme nous l'avons montré dans notre précédent chapitre. Cependant nous lui reprochons une chose : la pension de veuve, dans ces projets, se cumule avec les pensions d'orphelins de la loi des Assurances Sociales. Pratiquement cela ne prête pas à grande conséquence : l'apport de l'assurance sociale est tellement restreint ! Mais théoriquement le fait — en cas d'adoption éventuelle — est regrettable : la législation française apporterait ainsi, pour la même cause, son appui selon deux systèmes différents et superposés.

(10) BOVERAT, *Les pensions temporaires aux veuves chargées d'enfants*. Rapport à la 24^e session du Conseil Supérieur de la Natalité, janvier 1934.

Cette erreur de logique marquerait à notre sens une confusion entre pensions aux veuves et aide aux familles nombreuses.

Sans doute, il est plus aisé de construire du nouveau que de remanier on d'adapter une loi aussi complexe que la loi des Assurances Sociales. Mais un ensemble législatif a besoin d'unité. Et si l'on veut introduire en France les pensions aux veuves chargées de famille, le cadre des lois de 1928 et 1930 s'impose du point de vue de la logique juridique ; la situation faite à la veuve de l'agent public dans le statut des fonctionnaires pourrait, de plus, servir d'exemple. Il suffirait en effet d'organiser une retraite proportionnelle et de prévoir la reversibilité de la rente, pour le tout ou pour partie, suivant le nombre des enfants.

Si cependant, un aménagement des lois d'Assurances Sociales devait soulever des difficultés techniques trop grandes, mieux vaudrait s'en remettre au projet renvoyé à la Commission d'Assurance et de Prévoyance Sociale de la Chambre, car il permettrait à la veuve française d'être immédiatement protégée.

CONCLUSION

Au cours des différentes parties de cette étude, nous avons examiné successivement ce que les lois françaises du 11 mars 1932 et du 5 avril 1928 modifiée, apportent à la femme du salarié non ouvrière elle-même, et ce que les lois étrangères de pensions aux veuves ajoutent à la protection du foyer gardé par la mère. Nous avons conclu sur chacun de ces points en montrant les aménagements susceptibles de faciliter davantage la présence de la mère au foyer ouvrier :

1° Généralisation et reconnaissance de la pratique des allocations familiales différenciées ; c'était la conclusion de la première partie ;

2° Extension à la femme de l'assuré des prestations-allaitement et intérêt de remettre à l'étude la question de l'assurance spéciale actuellement inopérante ; ces deux idées se dégagent de chacun des chapitres de la deuxième partie ;

3° Nécessité d'instituer en France des pensions aux veuves chargées de famille. Parce que cette nécessité nous a semblé réelle et actuelle, nous avons consacré la troisième partie à l'étude des pensions aux veuves en droit comparé.

Ces diverses mesures (dont l'énumération, nous l'avons dit au début, ne prétend pas être limitative), sont orientées vers un même but qui est aussi le lien

entre les diverses parties de cet ouvrage : rétablir l'équilibre entre la mère ouvrière et la mère au foyer ou plutôt compenser, autant que faire se peut, la situation privilégiée dont jouit la travailleuse ; la première tend à dédommager la mère de famille pour une part de son manque à gagner ; la deuxième à compléter l'assurance des risques à laquelle la femme du salarié a droit du chef de son mari ; la troisième à conférer une pension à la mère dans le cas où la famille est privée de tous les avantages précédents, en même temps que du salaire paternel.

Compensation d'ordre matériel, on le voit ; mais aussi et plus encore, satisfaction d'ordre moral, car la compensation pécuniaire intégrale est, nous l'avons montré à propos de chaque mesure envisagée, impossible et indésirable. Mais n'est-ce pas un réconfort pour l'intéressée de se savoir protégée comme mère de famille, de se sentir à l'abri des risques susceptibles de l'atteindre en cette qualité ? Et peut-on douter de l'efficacité de moyens qui doivent lui donner la possibilité et le désir de se consacrer exclusivement aux siens ? Ils seraient un frein contre la tendance moderne à la désorganisation de la société par le relâchement des liens de famille, car, la mère au foyer est un élément d'équilibre social.

Vu :

Le Président de la Thèse,
André ROUAST.

Vu :

Le Doyen,
Edgard ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
A. ROUSSY,

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES

- ANTONELLI : *Cours sur le droit des assurances sociales*.
Tome I. Paris, 1932-1933.
- BAUDOIN (Eve) : *Comment envisager le retour de la mère
au foyer*. Paris, 1933.
- BONVOISIN : *L'institution des allocations familiales*. Paris,
1935.
- BONVOISIN et MAIGNAN : *Allocations familiales et caisses de
compensation*. Paris, 1930.
- CHAUVEAU (D^r) : *La loi sur les assurances sociales*. Paris,
1928.
- DECOUVELAERE (Mathilde) : *Le travail industriel des fem-
mes mariées*. Thèse, Lille, 1934.
- FLEURY : *Commentaire pratique et théorique de la loi du
5 avril 1928*. Paris, 1929.
- GUITTON : *Léon Harmel, 1928-1915*. 2 vol. Paris, Spes, 1928.
- LEROY-BEAULIEU (Paul) : *Traité théorique et pratique d'éco-
nomie politique*. 5^e édition. Tome 2. Paris, 1910.
- MAZAS : *Le fondement de l'obligation aux allocations fami-
liales*. Thèse, Paris, 1936.
- MELIN : *L'assurance maternelle*. Paris, 1911.
- MOREAU : *Un essai de politique familiale : Allocations fa-
miliales et assurances sociales*. Paris, 1928.

- PICARD : *Le salaire et ses compléments : Allocations familiales et assurances sociales*. Paris, 1928.
- PIE XI : *L'Encyclique Quadragesimo Anno*. Paris, Spes, 1936.
- Lettre encyclique « Divini redemptoris »*. Paris, 1937.
- PINTE : *Les allocations familiales*. Thèse, Paris, 1935.
- QUILICI (M^{lle}) : *Les bénéficiaires des assurances sociales*. Thèse, Grenoble, 1931.
- RHEIN : *Les allocations familiales obligatoires; régime de la loi du 11 mars 1932*. Paris, 1932.
- ROUAST : *Allocations familiales* (dans le *Traité de Planiol et Ripert*, tome XI).
- ROUX-DESSARPS : *La protection de la mère et de l'enfant et les assurances sociales*. Thèse Médecine, Paris, 1933.
- SIRVIN : *Guide théorique et pratique des assurances sociales d'après les solutions de l'Administration et de la Jurisprudence*. Paris, 1935.
- TIBERGHIEU : *L'Encyclique Rerum Novarum*. 6^e édition. Paris, Spes, 1936.

II. — RAPPORTS ET REVUES

BOVERAT : *Les pensions temporaires aux veuves chargées d'enfants*. Rapport à la 24^e Session du Conseil Supérieur de la Natalité. Janvier 1934.

Chronique sociale de France.

COMITÉ CENTRAL DES ALLOCATIONS FAMILIALES, 31, rue Guyot:

- 1) *Annuaire Permanent*;
- 2) *Manuel Pratique des Allocations Familiales*;
- 3) *Bulletin mensuel des Allocations Familiales et des Assurances Sociales*.

- COMITÉ CENTRAL DES ASSURANCES SOCIALES, 31, rue Guyot :
Manuel Pratique des Assurances Sociales, 4^e édition.
Conférence du Comité National de l'Enfance de 1932.
Congrès des Allocations Familiales de 1922 à 1937.
*Congrès International de juin 1933 : Le Travail Industriel
de la Mère et le Foyer Ouvrier.* Documents d'études
publiés par l'Union Féminine Civique et Sociale.
*Congrès International de juin 1937 : La Mère au Foyer
Ouvrière de Progrès Humain.* Documents d'études
publiés par l'Union Féminine Civique et Sociale.
DESLANDRES : Rapport à la Semaine Sociale de Caen 1920.
Dossiers de l'action populaire.
La Femme dans la Vie Sociale (Organe de l'Union Féminine
Civique et Sociale).
La Française (Organe de l'Union Française pour le Suffra-
ge des Femmes).
La Vie Catholique.
*Union des Caisses d'Assurances Sociales : Cours pour
l'application de la Loi.*

III. — DOCUMENTS OFFICIELS

- MINISTÈRE DU TRAVAIL : Rapports sur l'application de la loi
des Assurances Sociales, présentés à M. le Président
de la République par :
M. Eugène FROT : 8 mars 1934 ;
M. Paul JACQUIER : 12 mars 1935 ;
M. L. O. FROSSARD : 1^{er} mars 1936 ;
M. Jean LEBAS : 18 avril 1937.
Travaux préparatoires à la loi du 5 avril 1928 :
1) *Chambre des Députés : Rapports de M. GRINDA
(doc. parl. 1923 et 1924).*

— Rapport de MM. GRINDA et ANTONELLI — 10 février 1928 — 2^e session (doc. parl. Annexe 5496).

- 2) *Sénat* : Rapports du Docteur CHAUVEAU (doc. parl. 1925-1926-1927).

Travaux préparatoires à la loi du 11 mars 1932 :

- 1) *Chambre des Députés* : Rapports de M. Jean LÉROLLE (doc. parl. 1930 — Annexe 3827, et 1931 — Annexe 4682).

— Avis présentés par M. DUVAL-ARNOULD (Session extraordinaire doc. parl. 1930 — Annexe 4204, Session 1931 — Annexe 4692).

- 2) *Sénat* : Rapport de M. FRANÇOIS-SAINT-MAUR (Doc. parl. 1931 — Annexe 445).

IV. — DROIT ÉTRANGER

B. I. T. : 1) *Les Services sociaux en 1933* — série M N° 13 — 2 vol. Genève 1936 ;

2) *B. I. T. et Assurances Sociales* — Genève, 1936 ;

3) *Série Législative* — tome VI 1925 — Genève, 1928 ;

4) *Pensions non-contributives* — série M — N° 9 Genève, 1933 ;

5) *Revue Internationale du Travail*.

BULLOCK : *Selected Articles on Mothers' Pensions*. New-York, 1915.

CHARITY ORGANISATION SOCIETY : *The prevention and relief of distress*. London, 1936.

Code des Assurances Sociales en Alsace-Lorraine. Strasbourg, 1936.

COHEN (Percy) : *The British system of social insurance*. London, 1932.

DAVIS (Ada) : In the *American Journal of Sociology* 1930.

LENROOT : In the *American Federationist* 1931.

LUNDBERG : « *Mothers' pensions* » in the *Encyclopoedia of the Social Sciences*. Vol. XI — New-York 1933.

Public General Acts 1924-1925 (15-16 Geo V) — London 1925.

Social Service Review (London).

WAGGAMAN : *Family allowances in foreign countries* — Washington 1926 — Publié par « The U. S. Department of Labor ».

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1

PREMIERE PARTIE

La mère au foyer et les allocations familiales

CHAPITRE PREMIER. — LES ALLOCATIONS FAMILIALES, MESURE PROPRE A FACILITER LA PRÉSENCE DE LA MÈRE AU FOYER OUVRIER.....	11
I. — <i>L'insuffisance du budget familial, cause de la désertion du foyer</i>	11
II. — <i>L'insuffisance du budget familial et les allo- cations familiales</i>	20
1. L'esprit de l'institution	21
2. L'esprit dans lequel les Caisses de Compen- sation appliquent la loi : avantages spé- ciaux faits à la mère non salariée (primes de naissance ; primes d'allaitement)....	31
III. — <i>Les allocations familiales et le problème de la mère au foyer</i>	38
1. L'apport des allocations familiales.....	38
2. La nécessité d'allocations différenciées....	40
CHAPITRE II. — LES ALLOCATIONS FAMILIALES DIFFÉREN- CIÉES	44

	Pages
I. — <i>Ce qu'il faut entendre par allocations différenciées</i>	44
II. — <i>Mouvement d'opinion en faveur des allocations différenciées</i>	51
III. — <i>La question de l'origine des ressources</i>	55
1. L'Etat ?	55
2. Le Patronat ?	59
a) Objections d'ordre technique	61
b) Objections d'ordre financier.....	63
IV. — <i>La pratique des allocations familiales différenciées</i>	73
1. Système d'une allocation spéciale à la femme non salariée d'un allocataire	74
a) Indemnité forfaitaire de présence au foyer	74
b) Allocation spéciale parce que versée par une caisse spéciale « La Mère au Foyer » de Roubaix	76
2. Système d'allocations familiales majorées ou à double barème	83
V. — <i>Les allocations familiales différenciées et l'obligation légale</i>	90

DEUXIEME PARTIE

La mère au foyer et les assurances sociales

CHAPITRE PREMIER. — LA FEMME NON SALARIÉE ET LE PRINCIPE DE L'ASSURANCE SOCIALE.....	93
CHAPITRE II. — PRESTATIONS — MATERNITÉ.....	99
I. — <i>Prestations en nature et prestations en argent</i>	99
1. Prestations en nature	100
2. Prestations en argent	103

	Pages
3. Motifs qui ont dicté et qui justifient la différence de traitement faite à la femme d'un assuré, non-assurée elle-même, quant aux prestations en nature et aux prestations en espèces	106
II. — <i>Primes d'allaitement et bons de lait</i>	112
1. Exclusion de la femme d'un assuré, non-assurée elle-même, du bénéfice des prestations-allaitement	112
2. Etude des prestations	114
3. Etude de l'initiative laissée aux Caisses par l'article 34 (2) du décret du 28 octobre 1935 (Art. 33 (2) de la loi)	117
4. Vœux en faveur d'une réforme législative..	122
CHAPITRE III. — L'ASSURANCE FACULTATIVE SPÉCIALE DES FEMMES NON-SALARIÉES	129
I. — <i>Utilité de l'assurance facultative spéciale</i> ..	129
II. — <i>Organisation et fonctionnement de l'assurance spéciale</i>	132
A) Conditions requises des bénéficiaires.....	133
B) Droits attachés à l'immatriculation.....	136
III. — <i>L'assurance spéciale est notoirement inopérante</i>	138

TROISIEME PARTIE

Les pensions aux veuves chargées d'enfants

CHAPITRE PREMIER. — NÉCESSITÉ DE PENSIONS POUR LES VEUVES CHARGÉES D'ENFANTS.....	147
CHAPITRE II. — LE SYSTÈME NON-CONTRIBUTIF ET LES PENSIONS-ASSISTANCE.	154
I. — <i>Historique du système non-contributif et principe sur lequel il repose</i>	154

	Pages
II. — <i>Principaux traits des législations non-contributives</i>	157
1. Le service de la pension est un service public	157
2. La perte de l'appui paternel est la cause juridique du droit à l'indemnité	160
3. L'allocation a pour but d'assurer l'entretien et l'éducation de l'enfant.....	164
III. — <i>Efficacité et avenir du système non-contributif</i>	167
1. Montant des prestations	167
2. Efficacité des lois.....	169
3. Essai d'un système non-contributif dans la législation française	171
4. Avenir du système non-contributif.....	178
CHAPITRE III. — LE SYSTÈME CONTRIBUTIF ET LES PENSIONS-ASSURANCE	180
I. — <i>Historique des pensions contributives et principes sur lesquels elles reposent</i>	180
II. — <i>Principaux traits d'une législation contributive de pensions aux veuves</i>	183
1. Origine des ressources.....	183
2. Risques couverts	185
3. Montant des prestations.....	188
III. — <i>Efficacité et avenir du système contributif</i> ..	193
1. Efficacité du système.....	193
2. Essai par la loi française d'un système contributif de pensions aux veuves.....	197
Conclusion	201
BIBLIOGRAPHIE	203

